



HAL
open science

Les ‘sanctions ciblées’ du Conseil de sécurité des Nations Unies. Réflexions sur la qualification juridique des listes de Conseil de sécurité

Alina Miron

► **To cite this version:**

Alina Miron. Les ‘sanctions ciblées’ du Conseil de sécurité des Nations Unies. Réflexions sur la qualification juridique des listes de Conseil de sécurité. *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, 2009, 529, pp.355-366. halshs-02202544

HAL Id: halshs-02202544

<https://shs.hal.science/halshs-02202544v1>

Submitted on 2 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ET DE

L'UNION EUROPÉENNE

N° 529

JUIN 2009

S O M M A I R E

PROBLÈME DU JOUR

- 349** L'occasion manquée des élections européennes
par Florence CHALTIEL, professeur de droit public – IEP de Grenoble – Responsable des Carrières publiques

ACTES DU COLLOQUE SUR LA RENCONTRE DES DROITS (INTERNATIONAL, COMMUNAUTAIRE ET INTERNE) (*)

- 352** À la rencontre des droits (international, communautaire et interne) – Les rapports de systèmes après l'affaire Kadi – Présentation
par Jean-Marc THOUVENIN, professeur à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense – Directeur du CEDIN
- 355** Les « sanctions ciblées » du Conseil de sécurité des Nations unies – Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité
par Alina MIRON, ATER à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense et membre du CEDIN
- 367** La mise en œuvre des « smart sanctions » des Nations unies par les États membres et la Communauté européenne
par Marjorie BEULAY, doctorante – Allocataire et chercheur au CEDIN – Université Paris Ouest Nanterre La Défense
- 373** Le juge international peut-il contrôler la légalité des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité?
par Jean-Marc THOUVENIN, professeur à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense – Directeur du CEDIN
- 380** La CJCE et la protection des valeurs fondamentales de l'ordre juridique communautaire
par Myriam BENLOLO-CARABOT, professeur à l'université de Valenciennes et membre du CEDIN
- 387** Les « suites » de l'arrêt Kadi
par Régis CHEMAIN, maître de conférences à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense et membre du CEDIN
- 394** Contribution au débat entre monisme et dualisme de l'ordre juridique de l'Union européenne
par Patrick DAILLIER, professeur à l'université de Paris Ouest Nanterre La Défense et membre du CEDIN
- 397** La CJCE et la Cour européenne des droits de l'Homme face à la question de l'articulation du droit européen et du droit des Nations unies
Quelques remarques iconoclastes
par Mathias FORTEAU, professeur à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense et membre du CEDIN
- 403** Le précédent de la résistance des juges internes au droit communautaire
par Eva TSALPATOUIROS, docteure en droit de l'Institut universitaire européen de Florence et secrétaire générale du CEDIN
- 408** Un nouveau contrôle du droit communautaire par la Cour européenne des droits de l'Homme – Décision *Cooperatieve producentenorganisatie Van de Nederlandse Kokkevisserij U.A. c./Pays-Bas*
par Clémentine BORIES, docteur en droit public, membre du CEDIN Paris Ouest Nanterre La Défense
- 415** Constitutionnalisation du droit des Nations unies ou triomphe du dualisme?
par Alain PELLET, professeur à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense – Membre et ancien président de la CDI – Associé de l'Institut de Droit international et membre du CEDIN

(*) Journée d'étude organisée par le CEDIN de Paris Ouest Nanterre La Défense (20 mars 2009).



LES « SANCTIONS CIBLÉES » DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

RÉFLEXIONS SUR LA QUALIFICATION JURIDIQUE DES LISTES DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

par Alina MIRON (*)

ATER à l'université Paris-Ouest Nanterre la Défense et membre du CEDIN

Les listes à travers lesquelles le Conseil de sécurité désigne nommément les personnes visées par un régime de sanction sont devenues des instruments courants du chapitre VII de la Charte. Les internationalistes n'en sont pas moins perplexes quant à leur nature précise. La méthode comparatiste s'avère alors d'un secours utile. Elle met en évidence une certaine administrativisation de la pratique du Conseil et surtout de ses comités des sanctions. Sans perdre de vue la finalité politique des résolutions qui instaurent des régimes de sanction, l'objet de cette analyse est de démontrer que les listes sont l'expression d'un pouvoir de sanction individuelle de type administratif. En témoignent les réformes successives de la pratique décisionnelle des comités de sanction, qui visent à la fois à mieux préserver les droits de la défense et à encadrer l'arbitraire étatique.

« **A**pollon a encore frappé », aurait-on envie de s'exclamer en lisant l'arrêt *Kadi* (1) de la Cour de justice des Communautés européennes. Car comment ne pas y voir la main d'un esprit retors qui s'adonne aux jeux des associations étymologiques?! Dans les dictionnaires de la langue française, le mot *kadi* (2) désigne un juge musulman. Dans les futures éditions des dictionnaires de droit international, il renverra à l'affaire où la Cour de Luxembourg a reconnu un droit au juge aux personnes visées par les sanctions du Conseil de sécurité. Telle est en effet, résumée en une phrase, la teneur de l'arrêt du 3 septembre 2008 qui, par son caractère

pionnier, fera à n'en point douter l'entrée dans les dictionnaires. La Cour de justice, s'abritant derrière le paravent de la séparation des ordres juridiques (3), écarte des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité qui, à ses yeux, violent les droits fondamentaux. Elle ne va sûrement pas jusqu'à déclarer leur invalidité, mais les prive d'effet dans l'ordre communautaire et dans le litige qui lui est soumis.

L'attitude « irrévérente » de la Cour sert de *caveat* à tout analyste qui prétend décrire le système onusien des sanctions ciblées. En effet, elle rappelle que la mise en place du régime des sanctions se traduit par un réseau d'actes appartenant à des ordres juridiques distincts (onusien, communautaire,

(*) Je remercie le professeur Jean-Marc THOUVENIN et Antoine OLLIVIER (CEDIN) pour leurs relectures, critiques et conseils. Tous les propos et avis exprimés dans cet article me sont exclusivement imputables.

(1) CJCE, grande chambre, arrêt de 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c./ Conseil de l'Union européenne, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P.

(2) Version de « *codi* » lequel est ainsi défini par le Trésor de la Langue Française: « Magistrat musulman remplissant des fonctions civiles, judiciaires et religieuses, dont celle de juger les différends entre particuliers ».

(3) Arrêt *Kadi*, préc., § 280.



national) et que le sort réservé à un de ces actes dans tel ordre juridique (ici communautaire) a des répercussions dans les autres ordres juridiques. Assurément, rien n'oblige en droit le Conseil de sécurité à prendre en considération l'arrêt de la Cour; sauf que l'efficacité des sanctions en serait amoindrie tant que l'épée de Damoclès de l'annulation de l'acte communautaire d'exécution n'aura pas été rengainée.

Il faut alors croire que les juges de Luxembourg visent à aller au-delà du cercle strict des effets juridiques, pour influencer le niveau onusien et l'amener à réformer ses procédures. Tel est d'ailleurs le principal intérêt que certains militants des droits de l'Homme attribuent à l'arrêt *Kadi*. À l'instar de Thomas Hammarberg (4) qui affirmait: « L'arrêt de la Cour de justice devrait se traduire par une évolution des procédures du Conseil de sécurité ». Conjugué aux critiques de certains États, ONG ou organisations internationales, il apparaît alors comme une force perturbatrice, au sens astronomique du terme, dont l'effet modifie celui d'une force plus importante.

L'expérience montre en effet que le Conseil de sécurité n'est pas resté sourd aux critiques. De fait, sa pratique du mécanisme des sanctions est en constante évolution. Le chapitre VII de la charte et en particulier l'article 41 (5), qui fonde le pouvoir de sanction du Conseil, s'avèrent une source inépuisable de possibilités. Le premier régime de sanctions, à l'encontre de la Rhodésie du Sud, avait expérimenté la gradation: d'abord concentré sur l'export de certaines matières, il a abouti à l'instauration d'un embargo quasi-global (6). Des voix se sont élevées contre les sanctions globales lors de l'examen de la situation en Afrique du Sud (7). La pratique a été toutefois renouvelée à l'encontre de l'Irak après l'invasion du Koweït, mais aussi de l'ex-Yougoslavie et d'Haïti. Pourtant, après la longue expérience ira-

kienne (8) et ses effets désastreux en termes humanitaires (9), un consensus semble s'être lentement formé au sein de l'ONU pour leur mise à l'écart. La pratique onusienne se concentre depuis uniquement sur les sanctions ciblées (ou encore sanctions intelligentes, traduction littérale du terme de « smart sanctions »).

Avec les sanctions ciblées, le Conseil veille à circonscrire les effets de ses actes, d'abord *ratione materiae*, en remplaçant les sanctions économiques globales par des embargos sur les armes, des restrictions du commerce de certains produits, par le gel d'avoirs financiers et des restrictions de voyage. Mais aussi et surtout *ratione personae*, car il vise à limiter les effets des sanctions aux responsables politiques et plus généralement aux entités dont le comportement est à l'origine des sanctions (10). C'est ainsi que sont nées les listes du Conseil de sécurité, décisions qui identifient nommément les individus ou entités privées visées par les diverses sanctions adoptées.

La mise en place d'un régime de sanctions ciblées s'accompagne systématiquement de la création de comités des sanctions. Leur mandat est délimité par les résolutions qui les établissent. Ils sont, *grosso modo*, chargés du contrôle de l'application des sanctions par les États, de l'examen des requêtes d'États tiers particulièrement affectés par les sanctions, de l'identification des cibles individuelles des sanctions, de la radiation des listes, de l'octroi des dérogations pour motifs humanitaires (11).

Avec la création des comités, le Conseil procède indéniablement à une institutionnalisation accrue de la procédure de sanction. La question pourrait se poser alors de savoir si l'institutionnalisation ne dénote pas un cheminement vers un régime des sanctions de type administratif. Certes, les comités reflètent, dans leur composition (identique

à celle du Conseil) et dans leur procédure de décision (le consensus), le caractère éminemment politique de l'organe dont ils sont issus et de la mission dont ils sont investis. Assurément, ils sont des organes temporaires, qui disparaissent avec l'abrogation du régime des sanctions dont ils assurent la gestion. En cela, ils se distinguent des tribu-

(4) Commissaire aux droits de l'Homme auprès du Conseil de l'Europe. Voir « Terrorisme: vers la fin de l'arbitraire dans l'établissement de listes noires? », [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/081201_fr.asp].

(5) Une résolution est considérée adaptée sous le chapitre VII si elle y contient une référence explicite (« Agissant en vertu du chapitre VII de la charte des Nations unies »), mais aussi implicite, par l'identification d'une menace à la paix et à la sécurité internationales. Dernièrement, le Conseil de sécurité manifeste une préférence pour la première formule, sans doute par souci de clarté.

(6) Rés. 253 (1968) du 29 mai 1968, Question concernant la situation en Rhodésie du Sud.

(7) Seul un embargo sur les armes avait été instauré par la rés. 418 (1977) du 4 novembre 1977 et renforcé par la rés. 558 (1984) du 13 décembre 1984. Voir par exemple Répertoire de la Pratique du Conseil de sécurité, supplément 1985-1988, pp. 334 et s., également disponible en ligne, [http://www.un.org/french/docs/cs/repertoire/].

(8) Tono EITEL parle à ce propos d'un phénomène d'irakisation des sanctions, in « The UN Security Council and its Future Contribution in the Field of International Law », Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2000, pp. 53-71. Peter WALLENSTEEN voit dans l'Irak une catapulting expérience, in « Security Council's Decisions in Perspective », in D. MALONE (dir.), « The United Nations Security Council », Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 19.

(9) Sur une analyse des violations des droits humains et du droit humanitaire imputables à ce type de sanctions, voy. F. SHAYGAN, « La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'Homme et le droit international humanitaire », Bruylant, 2008.

(10) V. les sites des comités des sanctions [http://www.un.org/french/sc/committees/].

(11) Voir F. ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », AFDI 1999, pp. 226 et s. et J. CHARPENTIER, « Les comités des sanctions du Conseil de sécurité », in Hélène RUIZ FABRI, Linos-Alexandre SICILIANOS, Jean-Marc SOREL (dir.), « L'effectivité des organisations internationales; mécanismes de suivi et de contrôle », Sakkoulas-Pedone. Athènes-Paris, 2000, pp. 9-22.



naux pénaux *ad hoc* qui, bien qu'en étant les organes subsidiaires, jouissent d'une indépendance fonctionnelle par rapport au Conseil de sécurité. L'autonomisation des comités des sanctions par rapport au Conseil est bien plus difficile, voire impossible. Néanmoins, à travers quelques résolutions procédurales récentes, le Conseil de sécurité leur a ménagé une certaine émancipation institutionnelle (par exemple, à travers la nomination d'un président du comité dont le mandat est d'un an, contrairement à la présidence du Conseil qui est tournante tous les mois) (12).

Outre cette émancipation institutionnelle timide, le signe le plus important du glissement vers une procédure de type administratif réside dans la consolidation du pouvoir de décision des comités par rapport à l'influence étatique. Il est donc aujourd'hui possible de détecter dans les réformes procédurales récentes les marques d'une « administrativisation » latente. Le Conseil y voit un moyen pour répondre aux carences tant décriées en matière de protection des droits humains (13). Car les administrativistes n'ont eu de cesse de l'enseigner :

« La procédure, au sens large du mot, constitue la garantie de la liberté individuelle, ou, si l'on préfère, un moyen technique pour assurer l'impartialité du fonctionnaire ou du magistrat, (...) à défaut de laquelle toutes les autres seraient inopérantes » (14).

La comparaison avec les actes administratifs unilatéraux des ordres internes s'impose alors de plus en plus naturellement. Les listes sont certainement l'œuvre d'une seule volonté, celle du Conseil de sécurité à qui elles sont imputables. Elles ont pour effet de modifier les situations juridiques de leurs cibles (les personnes visées) mais aussi de leurs destinataires (les États), et cela sans que le consentement des intéressés eût été requis (15). À

l'instar de l'acte administratif unilatéral, elles bénéficient du privilège du préalable: présu-mées conformes au droit, elles sont de ce fait immédiatement exécutoires (16). Marcel Merle, dans une étude classique sur le pouvoir réglementaire des organisations internationales, le soulignait dès 1958 :

« Les décisions réglementaires [des organisations internationales] (...) tendent à acquérir la généralité et la force obligatoire immédiate qui caractérisent l'acte législatif en droit interne » (17).

La Cour internationale de justice le confirmait sans ambiguïté dans son avis de 1971, sur la *Namibie* :

« Toute résolution émanant d'un organe des Nations unies régulièrement constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son président, doit être présumée valable » (18).

La nature unilatérale des résolutions ne justifie pas à elle seule la comparaison avec les actes administratifs internes. En revanche, certaines modifications récentes de la procédure d'inscription du Conseil de sécurité permettent un peu plus le rapprochement. Certes, on est encore loin d'un alignement du régime juridique des listes sur celui de l'acte administratif interne, et la chose ne sera pas pour demain, si l'on songe au rôle prépondérant que la jurisprudence joue dans le développement de cette branche du droit public.

Mais la comparaison prend tout son sens si l'on considère le régime interne comme un modèle à suivre. Car, en droit interne, la contrepartie impérative du privilège du préalable est la mise en place, au bénéfice des administrés, de « très solides garanties [procédurales], et notamment celle de faire valoir son point de vue » (19). Seulement elle n'est réellement fondée que si l'on peut démontrer que les listes sont, non pas des

actes politiques entièrement discrétionnaires, mais bien une forme d'acte administratif international (I) dont l'élaboration est encadrée par des règles procédurales protectrices des droits des personnes auxquelles elles font grief (II).

I. — LES LISTES, UNE FORME D'ACTE ADMINISTRATIF INTERNATIONAL?

En droit administratif français, la classification la plus courante des décisions exécutoires repose sur un critère matériel. C'est ainsi que l'on distingue entre les actes réglementaires et les actes non réglementaires.

(12) Voir T. EITEL, *op. cit.*, pp. 66-67.

(13) Dans le même sens, C. FEINÄUGLE: « [A]fter repeated amendments to its guidelines, the Committee's procedures contain the germ of an administrative procedure based on the rule of law which may, to some extent, balance the lack of judicial review of the UN level », « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals? », *German Law Journal*, 2008, vol. 9, n° 11, p. 1514.

(14) G. ARDANT, « La technique de l'État », Paris, 1953, pp. 106-107. Voir aussi M. HAURIUO: « Les formalités de procédure constituent, avec la détermination précise des compétences, la principale condition de l'ordre et de la modération dans l'exercice du pouvoir », *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 1921, p. 453.

(15) Sur la définition des actes administratifs, voy. J. RIVERO et J. WALINE, « Droit administratif », Dalloz, 2004, pp. 332 et s.

(16) Sur le privilège du préalable et ses avatars, voy. R.-G. SCHWARTZENBERG, « L'autorité de la chose décidée », 1969.

(17) M. MERLE, « Le pouvoir réglementaire des institutions internationales », AFDI, 1958, pp. 341-360.

(18) CJJ, avis consultatif, 21 juin 1971, Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Rec. 1971, p. 22, par. 20.

(19) J. RIVERO et J. WALINE, « Droit administratif », Dalloz, 2004, p. 345.



« L'acte réglementaire pose une règle générale alors que l'acte non réglementaire concerne une ou plusieurs personnes nommément désignées dans l'acte. La différence est qualitative et non quantitative. Un acte réglementaire peut concerner des millions de personnes (le Code de la route), ou une seule, voire même aucune à un moment déterminé (le décret fixant le statut de président d'honneur de l'Assemblée nationale) ; c'est cependant un acte réglementaire puisqu'il dispose par voie générale et impersonnelle. De même l'acte non réglementaire peut ne concerner qu'une seule personne (décret de nomination d'un fonctionnaire) ou un grand nombre de personnes (listes d'admission à un concours, tableau d'avancement des fonctionnaires) (20) ».

La classification binaire s'enrichit aujourd'hui de la catégorie des actes hybrides qui édictent des règles pour une situation ou une opération particulière. R. Chapus les appelle « décisions ou normes d'espèce » (21).

Les résolutions du Conseil de sécurité peuvent se couler dans le même moule, puisqu'elles embrassent tout le spectre normatif ainsi délimité (22) (A). L'analyse serait pourtant partielle si l'on ignorait que l'objet même des listes est de limiter les droits subjectifs de leurs cibles. Des interrogations naissent alors sur leur vocation préventive ou répressive (B).

A – Un éléphant dans une boutique de porcelaine? Des sanctions générales aux sanctions individuelles

Ratione materiae, le catalogue des mesures prises en vertu du chapitre VII de la charte est extrêmement varié (23). *Ratione personae*, on constate que le Conseil de sécurité est progressivement sorti de la sphère pure des relations interétatiques pour atteindre directement des entités non étatiques

(groupes rebelles, mais aussi et surtout individus et entités privées non impliqués dans un conflit armé) (24).

Bien que les sanctions aient pour objet de limiter les droits subjectifs de leurs cibles afin de modifier leur comportement, leurs destinataires directs sont les États qui doivent les mettre en œuvre. C'est à eux que le Conseil s'adresse dans la partie dispositive des résolutions, c'est à leur charge qu'il met les obligations d'application (25). Les divers types de sanctions font ainsi naître une relation triangulaire entre l'auteur de l'acte – le Conseil – la cible (ou l'objet) de l'acte – l'entité visée par les sanctions – et les destinataires de l'acte – les États (26). C'est une relation à géométrie variable tant au regard de la pertinence du voile étatique que des rapports de systèmes. Dans le cas des listes, le Conseil lève complètement le voile étatique et atteint directement les personnes privées dans leurs droits subjectifs.

La procédure de sanction devient une procédure en deux étapes: un acte à portée générale – la résolution initiale par laquelle le Conseil qualifie une situation de « menace à la paix » et annonce les sanctions applicables – suivi d'un acte à portée individuelle – l'inscription sur la liste de telle personne ou entité. L'inscription s'opère formellement par un acte séparé, car le plus souvent aujourd'hui, elle résulte d'une décision du comité des sanctions; mais elle peut également être intégrée ou annexée à l'acte général (27), qui devient alors un acte hybride.

La résolution initiale remplit dès lors une double fonction: elle qualifie et place sous un régime particulier une situation donnée et sert de base juridique aux sanctions individuelles. L'inscription sur une liste apparaît comme un acte d'application de la résolution générale.

Le Conseil aurait pu laisser aux États le soin de prendre les actes individuels d'appli-

(20) *Idem*, p. 339.

(21) R. CHAPUS, « Droit administratif » tome 1, 15^{ème} édition, n° 700 et s.

(22) Bien que leur portée normative soit considérable, nous excluons de notre étude les résolutions « législatives » 1373 (2001) et 1540 (2004) car elles ne mettent pas en place de régimes de sanctions. Pour une analyse comparative des missions respectives des comités 1267, 1373 et 1540, voy. [<http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/pdf/comparativetable.pdf>].

(23) Vera GOWLLAND-DEBBAS soulignait, dès 1994, l'extrême hétérogénéité des mesures prises en vertu du chapitre VII, in « Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility », ICLQ, vol. 43, 1994, p. 56. Le même auteur constatait en 2004, dans l'introduction d'une étude extrêmement bien documentée, que: « The most frequently adopted sanctions have covered prohibitions of export and import, prohibitions of services, prohibitions of movement of funds, freezing of funds and assets, prohibition of air, sea and land communications, severance or reduction of diplomatic and other official relations, and restrictions on the movement of persons », « Sanctions Regimes under Article 41 of the Charter », in « National Implementation of United Nations Sanctions: a Comparative Study », Vera GOWLLAND-DEBBAS (dir.), Nijhoff, 2004, p. 7.

(24) Sur cette évolution quant aux destinataires (au sens large du terme) des résolutions du Conseil de sécurité, v. Kalala TSHIBANGU, « Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques », Larquier, 2009, 352 p.

(25) L'on rencontre ainsi des formules du type: « Décide que tous les États doivent prendre les mesures résultant déjà de l'alinéa b) du paragraphe 4 de la résolution 1267 (1999), de l'alinéa c) du paragraphe 8 de la résolution 1333 (2000) et des paragraphes 1 et 2 de la résolution 1390 (2002) concernant Al-Qaïda, Oussama ben Laden, les Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, ainsi qu'il ressort de la liste établie en application des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) », rés. 1822 du 30 juin 2008.

(26) Bien qu'inversée, cette relation rappelle le rapport qui existe en droit interne entre les « destinataires primaires », « hommes et femmes de la rue dont le législateur souhaite orienter les attitudes » (...) et les « destinataires secondaires », « autorités administratives et répressives chargées d'assurer la mise en œuvre et le contrôle des règles s'adressant aux premiers »; selon les termes de F. OST et M. van de KERCHOVE, in « De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit », Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 330. Le critère du destinataire de l'acte a par ailleurs été retenu par la CJCE pour refuser la requalification du règlement portant listes en décision individuelle, au sens de l'article 249 du TCE. En droit communautaire, la théorie des règlements qui concernent directement et individuellement certaines personnes permet en effet de balayer sans ambages et sans conséquence notable la question de la qualification de l'acte. Voir CJCE, arrêt Kadi, préc., § 241.

(27) Rés. 1672 (2006) concernant la situation au Soudan.



tion. Des soucis d'efficacité et d'uniformité l'ont néanmoins conduit à centraliser l'application des sanctions générales à des cas individuels. Le mécanisme des listes individuelles aboutit alors à réduire à peau de chagrin la marge d'appréciation des États (28).

En s'emparant de la pratique des sanctions individuelles, le Conseil de sécurité a certainement laissé à d'aucuns l'impression qu'il exerce son pouvoir avec la délicatesse d'un char d'assaut. La simple qualification d'actes restrictifs des droits subjectifs des individus aurait dû *a priori* suffire pour conduire à la mise en place de garanties minimales. C'est d'ailleurs l'approche prônée par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :

« 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 » (29).

Le Conseil, concentré dans un premier temps sur l'efficacité de ses sanctions, a délaissé la question des droits de la défense. Pourtant la qualification répressive des listes peut appeler une autre solution.

B – Des actes hybrides : entre mesures de police et sanctions administratives

La notion de « sanction » est en droit une notion polymorphe (30). Dans son étude des sanctions des Nations unies, Djacoba Liva Tehindrazanarivelo la définit comme :

« [L]es réactions à un fait illicite tendant à garantir le respect des règles d'un ordre juridique et entreprises à la suite d'une décision d'un organe social qui constate l'atteinte à la

règle et décide des moyens pour y mettre fin » (31).

D'une manière générale, les sanctions du chapitre VII paraissent avoir du mal à se couler dans le moule ainsi façonné. D'abord parce qu'il n'est pas certain que l'organe social, *i.e.* le Conseil de sécurité, ambitionne de défendre la légalité internationale, à l'instar d'un organe de police (32). Le célèbre avertissement de Kelsen surgit à l'esprit :

« The purpose of the enforcement action under Article 39 is not to maintain or restore the law, but to maintain and restore the peace, which is not necessarily identical with the law » (33).

En outre, il est difficile de saisir dans les résolutions instaurant des régimes de sanctions l'aspect de « conséquence négative à la violation d'une règle » (34). L'observateur n'aura pas de difficulté à identifier les « conséquences négatives », il est pourtant moins à l'aise quand il doit préciser quelle règle a été violée par l'État ou l'entité visée. La résolution qui instaure les sanctions est d'un faible secours à cette fin, car souvent l'identification de la « menace à la paix et à la sécurité internationale » s'avère extrêmement elliptique. Faute d'identification précise des règles violées, les sanctions du chapitre VII apparaissent en général comme un instrument politique à but uniquement coercitif (35).

(28) Dans le même sens, v. le dialogue entre S. Touzé et P. Weckel, sur le site Sentinelle : « Il s'agit bien de mesures individuelles prises par les comités du Conseil de sécurité, et non de mesures générales introduites dans le droit communautaire et individualisées par des décisions nationales d'application. Il n'y a cette fois absolument aucune marge d'appréciation, ni au niveau communautaire, ni au niveau national. Le Conseil de sécurité a précisément voulu contourner l'absence d'applicabilité directe de ses résolutions en supprimant le pouvoir d'individualisation des sanctions appartenant normalement aux États. Les décisions nominatives prises par les comités du CS ont pour destinataires les États, mais il s'agit bien de sanctions individuelles faisant grief en raison de la compétence liée des États ». (PW) [<http://www.sfdi.org/actualites/a2007/Sentinelle%20126.htm#sanctions>].

(29) Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rapport de D. Marty, Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne, 16 novembre 2007, Doc. 11454, [<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/workingdocs/doc071fdoc11454.htm>].

(30) F. OST et M. van der KERCHOVE, « De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit », op. cit., pp. 225 et s.

(31) Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELLO, « Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires. Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention », PUF, 2005, p. 22.

(32) Pour une critique de cette conception minimaliste de la mission du Conseil de sécurité, voy. M. FORTEAU, « La levée et la suspension des sanctions internationales », AFDI, 2005, p. 58.

(33) H. KELSEN, « The Law of the United Nations », Stevens, 1950, p. 294.

(34) C'est une des catégories de sanction identifiées par F. OST, d'ailleurs la plus couramment rencontrée dans le domaine juridique : « La sanction réside dans la conséquence juridique a priori quelconque que l'on attache à la violation d'une règle de droit, étant entendu que cette conséquence peut être de nature très différente selon les cas et qu'elle ne consiste pas nécessairement dans une peine », F. OST et M. van der KERCHOVE, « De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit », op. cit., p. 225.

(35) Pour P. FITZGERALD, « Economic sanctions are among the most powerful tools available to governments to directly or indirectly influence the behavior of other states, entities or individuals (...) Over the past several decades blacklisting shifted from being a secondary tool incidental to actual or incidental warfare against another state, to become a primary tool whereby governments sought to lead or alternatively coerce other nations into different actions as a foreign policy matter », in « Compliance Issues Associated with Targeted Economic Sanctions », in House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, The Impact of Economic Sanctions, vol. II, 2007, p. 149, également disponible en ligne, [<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldeconaf/196/196w11.htm>]. Les divers groupes de travail sur les sanctions organisées dans le cadre des NU mettent également l'accent sur un déplacement des finalités : « Les sanctions sont devenues des mesures plus sélectives et mieux ciblées contre des États, des individus, des entités et des acteurs non étatiques ; leurs objectifs ont également évolué, en ce sens qu'il ne s'agit plus de modifier le comportement des parties concernées qui menacent la paix et la sécurité internationales, mais à les encourager à appliquer les accords de paix ou à se soumettre aux enquêtes, et à contraindre certaines de leurs actions en les privant des ressources susceptibles de les aider à les financer. Les sanctions du Conseil de sécurité peuvent être réparties en deux grandes catégories : celles liées aux questions de sécurité régionale et nationale et à la prévention de conflits armés, et celles ayant trait à des questions internationales de lutte contre le terrorisme et de prévention de la prolifération des armes de destruction massive ». Colloque organisé le 30 avril 2007 au Siège par la Mission permanente de la Grèce auprès de l'Organisation des Nations unies sur l'amélioration de l'application des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité, S/2007/734.



La pratique des listes appelle néanmoins à un renouvellement de cette analyse, car elle enrichit la panoplie de finalités visées par le Conseil d'une dimension supplémentaire. À travers ce type d'actes individuels, le Conseil s'érige en gardien d'une légalité qu'il aura préalablement définie lui-même et dont il réprime les violations.

Pour faire la lumière sur la nature particulière des listes, le recours aux notions de droit interne s'avère à nouveau séyant. Les listes peuvent ainsi se voir alternativement qualifier de mesures de police, de sanctions pénales ou de sanctions administratives. Trois critères sont couramment utilisés pour tracer les lignes-frontières entre ces trois notions voisines: l'autorité de décision, la finalité de la mesure ou encore ses effets (36).

1. Des sanctions pénales ?

Le critère le plus aisé à mettre en œuvre est le critère organique, relatif à l'auteur de la décision. Il est opératoire pour une distinction entre sanctions pénales et sanctions administratives. Le prononcé des sanctions pénales est en effet une matière qui incombe exclusivement au juge. Dans cette perspective, les mesures prises par toute autorité autre que l'autorité judiciaire se voient gratifier de la qualification de mesure administrative. Dans le cas des listes, la nature de l'organe qui les prononce (faut-il encore rappeler cette vérité de La Palisse que le Conseil de sécurité n'est pas un organe juridictionnel mais un organe éminemment politique?) inhibe toute tentation d'y voir des mesures pénales. Pour couper court aux critiques d'abus de pouvoir, les organes de l'ONU s'emploient d'ailleurs à réfuter constamment tout caractère pénal aux listes. Ainsi peut-on lire dans un des rapports de l'équipe d'appui analytique fonctionnant auprès du Comité 1267:

« 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 (...). [L]es régimes de sanctions de l'ONU n'exigent pas que les personnes visées aient été condamnées par un tribunal. Seule l'approbation du Conseil de sécurité (...) est requise en vertu du chapitre VII de la charte des Nations unies. Après tout, ces régimes n'imposent pas de sanction ou procédure pénale, telle que la détention, l'arrestation ou l'extradition, mais des mesures administratives comme le gel des avoirs, l'interdiction des voyages internationaux et des ventes d'armes » (37).

Si l'on envisage maintenant leurs contenus et effets, les listes présentent certainement une dimension infamante (38). Elles pourraient dès lors atteindre le seuil de gravité de la sanction pénale (39). La prolongation de leurs effets dans le temps est par ailleurs un argument supplémentaire pour arguer de leur caractère répressif. En théorie, l'inscription sur la liste a certes vocation à être une mesure provisoire; parfois le provisoire tend toutefois à s'éterniser et l'absence d'indemnisation (40) pour une inscription erronée rend impossible un retour au *statu quo ante*. Une seule certitude: à ce jour, le Conseil n'a pas décidé de mesure privative de liberté. Il s'est certes défendu d'y recourir et il n'a pas non plus imposé aux États de le faire. Mais il n'est pas exclu que la perspective de la pénalisation du régime se matérialise indirectement, par le biais des législations nationales (41), si le Conseil était amené à exiger des États la « consécration pénale » (42) qu'il ne peut lui-même donner à ses textes.

Dans le cas des listes, la combinaison des critères organique et fonctionnel aboutit dès lors à une qualification incertaine. D'une manière générale, nombre d'auteurs soulignent par ailleurs son caractère aléatoire et cela même dans les ordres internes, où les compétences des organes sont mieux déli-

(36) E. ROSENFELD et J. VEIL soulignent que chaque système juridique choisit son critère. « Le droit français a adopté un critère organique: est une sanction administrative celle qui est prononcée par une autorité administrative. La jurisprudence américaine et la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) penchent pour un critère matériel. Aux États-Unis, quel qu'en soit l'auteur, le juge se livre à un examen de la sanction, l'autorité sanctionnatrice ou la volonté du législateur n'étant que deux critères parmi d'autres, pour déterminer sa nature. La CEDH admet elle aussi que la matière pénale déborde de beaucoup les juridictions pénales. Cette analyse est plus réaliste mais le système français parvient néanmoins à un résultat comparable par l'intégration de la sanction administrative à la catégorie plus ample du droit répressif qui justifie alors, sans le détour de la requalification, l'application des principes communs de ce droit », in « Sanctions administratives, sanctions pénales », *Pouvoirs* 2009/1, n° 128, p. 63.

(37) Troisième rapport de l'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526 (2004) concernant l'organisation Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, 9 septembre 2005, S/2005/572, § 39-41.

(38) Dans l'affaire Zollmann c/Royaume-Uni du 27 novembre 2003, req. n° 62902/00 devant la CEDH, deux diamantaires belges avaient déposé une requête pour diffamation contre un ministre britannique qui les avait accusés publiquement de violer les sanctions de l'ONU contre l'UNITA. La CEDH a déclaré la requête irrecevable en raison de l'immunité parlementaire dont jouissait la personne en question. Bien que non jugée en raison d'une immunité parlementaire, cette affaire permet de penser que la CEDH considère l'inscription sur liste noire comme une atteinte à la réputation des intéressés. En outre, la collaboration avec l'Interpol et la large publicité qui est donnée aux listes du comité 1267 par ce biais attestent de cette dimension infamante. Voir [<http://www.interpol.int/Public/NoticesUN/default.asp>].

(39) L'oscillation entre mesure de police/sanction pénale est soulignée par F. VOEFFRAY: « Ces sanctions sont des mesures provisoires de police, et non de véritables sanctions pénales. Les personnes concernées sont privées de leur liberté de déplacement à l'extérieur des frontières du pays où elles résident. En revanche, le Conseil de sécurité n'impose pas qu'elles soient détenues. Quant aux avoirs et biens économiques, ils sont gelés, mais ils ne sont pas définitivement confisqués. Cependant, à bien des égards, ces sanctions ont des effets similaires à une condamnation pénale. À l'égard des personnes qui affirment n'avoir aucun lien avec Al-Qaïda, il s'agit manifestement de sanctions très lourdes, dont les effets sont aggravés par leur durée prolongée, la publicité donnée à la liste des personnes visées et le caractère infamant d'une association avec une organisation terroriste », in « Le Conseil de sécurité de l'ONU: gouvernement mondial, législateur ou juge. Quelques réflexions sur le danger des dérives », dans *La promotion de la justice, des droits de l'Homme et du règlement des conflits par le droit international*. Liber Amicorum L. Cafisch, *Marinus Nijhoff*, 2006, p. 1205. Voir aussi Comité des droits de l'Homme, 22 octobre 2008, communication n° 1472/2006, *Sayadi c/Belgique*, § 10.11.

(40) Voir TPICE, Sison c/Conseil, 11 juillet 2007, T-47/03 § 232-251. Voir aussi P. FITZGERALD, op. cit., p. 154.

(41) Voir note page suivante.

(42) Voir note page suivante.



mitées. Ils proposent dès lors de fusionner les sanctions pénales et les sanctions administratives sous le concept de matière répressive (43).

2. Sanctions administratives ou simples mesures de police ?

Cette proposition de simplification serait la bienvenue en droit international si l'on pouvait affirmer avec certitude que les listes vont au-delà de la simple démarche coercitive des sanctions traditionnelles et présentent un caractère répressif. Les auteurs y voient à tour de rôle des mesures de police et des sanctions administratives. En droit interne, le critère opératoire de la distinction entre les deux catégories repose sur la finalité de la mesure (44) :

« Les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive. Elles procèdent d'une intention de punir un manquement à une obligation. Elles se fondent sur un comportement personnel considéré comme fautif. Au contraire, les mesures de police ont une finalité essentiellement préventive » (45).

La séparation est pourtant moins aisée que ces réflexions le laissent entendre, pour la simple raison que la dimension préventive n'est jamais absente de la sanction, c'en est même la seconde raison d'être, de dissuader la personne visée et d'autres « candidats potentiels » de se livrer à des comportements répréhensibles. Nul doute que d'une manière générale le Conseil de sécurité intègre aujourd'hui l'objectif de la prévention, au moins au niveau du discours. La menace d'inscription sur une liste est ainsi maniée comme une arme de dissuasion (46).

Au-delà du potentiel préventif de toute forme de sanction, l'inscription de telle ou telle personne sur une liste n'est pas justifiée *in casu* comme un moyen de protection de l'ordre public (ou de la paix et de la sécurité internationales), mais bien comme la

conséquence négative de la violation d'une des résolutions générales ou bien d'autres règles de droit international, en particulier du droit humanitaire. À titre d'exemple, sur la liste consolidée du Comité 1591 concernant le Soudan, le motif de l'inscription d'Elhassan est le fait de « s'ê[tre] rendu coupable de violations du paragraphe 7 de la résolution 1591 du Conseil de sécurité dans la mesure où, dans l'exercice de ses fonctions, il a demandé (à Khartoum) et autorisé (à compter du 29 mars 2005) le transfert de matériel militaire au Darfour sans l'approbation préalable du Comité créé en vertu de la résolution 1591 », tandis que pour Musa Hilal il est précisé : « On a toutes raisons de penser qu'il [...] s'est rendu coupable de violations du droit humanitaire international et des droits de l'Homme, ainsi que d'autres atrocités ».

L'inscription sur la liste constitue donc la conséquence directe de la violation d'une norme internationale, violation constatée et réprimée par le Conseil de sécurité. Par conséquent, les listes constituent bel et bien un type de sanction administrative internationale.

Les conséquences du rattachement à telle ou telle autre catégorie sont visibles, en droit interne, au niveau des garanties qui accompagnent la mesure. Sophie Nicinski estime que :

« La qualification de l'acte en cause emporte le choix d'un régime de garanties dont on peut dire que celui des sanctions est beaucoup plus protecteur, même si le régime des mesures de police n'est pas dénué de toute garantie en faveur des personnes visées (motivation, respect du contradictoire). Outre sa motivation, la sanction appelle notamment le respect des droits de la défense, du principe de proportionnalité de la sanction à la faute, du principe de légalité des sanctions, du principe de non-rétroacti-

(41) D'ores et déjà il leur recommande de prévoir dans les ordres internes des condamnations pénales pour la violation des embargos sur les armes. C'est le cas de la résolution 1196 du 16 septembre 1998 qui : « Encourage chaque État Membre, en tant que de besoin, à envisager d'adopter, pour s'acquitter de l'obligation visée au paragraphe 1 (...), des mesures législatives ou autres mesures juridiques érigeant en infraction pénale la violation des embargos sur les armes imposés par le Conseil » Pour une application de cette résolution en France, voy. le projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives qui a été adopté en première lecture par le Sénat le 10 octobre 2007 et a été transmis à l'Assemblée nationale [<http://www.senat.fr/dossier-leg/pj105-205.html>]. Dans le même sens, rés. 1267 (1999) du 15 octobre 1999, par.8; Rés.1306 (2000) du 5 juillet 2000, par. 17. Le Conseil a fait un pas de plus en imposant la pénalisation de la violation de la Résolution 1540 (2004) du 28 avril 2004, (§3d).

(42) C'est une forme de collaboration entre les ordres juridiques similaires à celle qui existe en droit communautaire. Néanmoins, l'ordre communautaire tend à s'émanciper de plus en plus et à prévoir, de par sa propre autorité, des sanctions pénales pour la violation de ses dispositions. Voir V. MICHEL : « Droit pénal communautaire : le dragon aux pieds d'argile terrassé ? », *Petites Affiches*, 2006, n° 79, pp. 4-12.

(43) M. DELMAS-MARTY, « Code pénal d'hier, droit pénal d'aujourd'hui, matière pénale de demain », *Dalloz*, 1986, p. 27 et M. DOBKINE, « L'ordre répressif administratif », *Dalloz*, 1993, p. 157.

(44) Pour marquer la distinction entre les mesures de police et les sanctions administratives, le critère finaliste est utilisé aussi bien par les ordres internes, notamment français, que par la Cour de Strasbourg. Voir Conseil d'État, 20 janvier 1988, *Elfenzi*, Rec., p. 17 et Cass. crim., 1^{er} février 1995, *Hamoudi*, JCP 1995, n° 22463. Du côté de Strasbourg, l'arrêt de la grande chambre du 5 octobre 2000, *Maaouia c./France*, req. n° 39652/98.

(45) Matthias GUYOMAR, Pierre COLLIN, « La frontière entre le retrait d'agrément prononcé par la commission des opérations de Bourse au titre de ses pouvoirs de police et celui prononcé au titre de son pouvoir de sanction est précisée », *AJDA*, 2001, p. 634.

(46) La lecture de la rés. 1865 (2009) du 27 janvier 2009 (Situation en Côte d'Ivoire) est édifiante : « 9. Rappelle qu'il est parfaitement prêt à imposer des sanctions ciblées en vertu du paragraphe 16 de sa résolution 1842 (2008), notamment à l'encontre de personnes dont il se sera avéré qu'elles menacent le processus de paix et de réconciliation nationale en Côte d'Ivoire, et rappelle également qu'en application du paragraphe 6 de ladite résolution, toute menace contre le processus électoral en Côte d'Ivoire, et en particulier toute attaque contre la Commission électorale indépendante chargée d'organiser les élections, ou ses activités ou celles des opérateurs visés aux paragraphes 1.33 et 2.11 de l'accord politique de Ouagadougou, constitue une menace contre le processus de paix et de réconciliation nationales aux fins des paragraphes 9 et 11 de la résolution 1572 (2004) ». Voir aussi rés. 1854 (2008) du 29 octobre 2008, § 16.



vité des lois plus sévères, du principe de personnalité de la responsabilité pénale, du droit au recours juridictionnel et de la règle *non bis in idem* » (47).

Difficile de préciser à ce stade quel est le régime de protection des droits individuels qui accompagne l'inscription sur une liste. L'un des enjeux de l'arrêt *Kadi* était précisément de voir la Cour esquisser des réponses à ce sujet. Tel est également le pourquoi originel de la détermination de la nature des listes, puisque c'est la qualification qui détermine le régime et non pas l'inverse.

II. — LES AMÉNAGEMENTS INACHEVÉS DE LA PROCÉDURE DES LISTES

À partir de 2006 le Conseil de sécurité a introduit une véritable réglementation procédurale de l'inscription et de la radiation des individus sur ses listes. L'initiative tient d'un processus d'encadrement d'un pouvoir jusque-là considéré comme discrétionnaire (48) destiné à répondre aux nombreuses critiques de violation des droits de la défense.

Formellement, la régulation procédurale s'exprime au moyen de décisions du Conseil adressées aux comités des sanctions et aux autres organes concernés de l'ONU (l'hypothèse de la résolution 1730 du 19 décembre 2006), ou directement aux États, à travers une résolution prise en vertu du chapitre VII de la charte (l'hypothèse des résolutions 1735 du 22 décembre 2006 et 1822 du 30 juin 2008 dans le cadre de la procédure 1267). En théorie, le premier type d'acte relève de la catégorie des décisions obligatoires du Conseil à effet interne, qui déploient leurs effets dans la sphère de l'Organisation et qui imposent des obligations aux autres organes, principalement aux comités de sanction (49). En pratique,

elles ont également acquis des effets externes, puisque les comités n'ont pas tardé à les transposer dans leurs directives. Comme en droit interne, les directives (« guidelines ») sont des actes non obligatoires, d'orientation, à travers lesquelles une institution « fait connaître les critères généraux auxquels elle entend subordonner ses décisions, sans pour autant s'interdire d'y déroger si un cas particulier lui paraît l'exiger » (50). Les directives des comités s'adressent aux États et requièrent de leur part l'utilisation d'une procédure préalable pour l'inscription et la radiation, ce qui conduit indéniablement à une uniformisation de la pratique. Quant aux résolutions 1735 (2006) et 1822 (2008) prises en vertu du chapitre VII, ce sont évidemment des actes à effet externe, qui combinent obligations substantielles (rappel des obligations en matière de lutte antiterroriste) et obligations procédurales.

Un examen plus approfondi des trois résolutions mentionnées est de mise afin de déterminer la teneur des réformes récentes (A) ainsi que pour identifier les carences persistantes en termes de garanties pour les personnes visées (B).

A — La teneur des réformes récentes

À travers ces réformes, le Conseil introduit des garanties de défense minimales, en encadrant le pouvoir discrétionnaire des États en matière de proposition et de radiation de la liste.

1. L'obligation de motivation de la proposition d'inscription

La proposition d'inscription sur une liste émane formellement d'un des États membres des Nations unies et est soumise au comité des sanctions compétent. Le comité décide par consensus. En pratique chaque

État membre du comité dispose donc d'un droit de veto. La procédure de l'approbation tacite (si aucun membre du comité ne s'y oppose pendant un délai déterminé, l'inscription devient effective) (51) montre le peu d'implication des États et le peu de débat que la proposition d'inscription est susceptible de soulever.

Initialement, les propositions n'étaient guère ou très peu motivées; en tout cas

(47) Sophie NICINSKI, « Sanctions administratives, mesures de police et légalité des peines », *AJDA*, 2002, p. 806.

(48) Sur l'autolimitation du pouvoir discrétionnaire, G. CAHIN rappelle que: « Dans le cadre de son pouvoir d'autorégulation, tout organe peut choisir de borner ou non l'étendue de son pouvoir discrétionnaire, en définissant préalablement le cadre de son exercice au moyen de normes d'orientation ou en puisant plus spontanément dans sa propre pratique les critères susceptibles de le guider dans chaque cas d'espèce. Justifiée par le souci d'éviter qu'il ne glisse insensiblement vers l'arbitraire, cette autolimitation du pouvoir discrétionnaire, à la supposer pratiquée, doit néanmoins s'arrêter au point où elle risquerait de le transformer en compétence liée », in « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *op. cit.*, p. 559.

(49) J. Alvarez souligne en ces termes la pertinence de la distinction entre les actes à effet interne et les actes à effet externe: « The internal/external distinction is not merely useful descriptively but has an underlying substantive basis: namely, that while it can be assumed that the states that created such institutions intended to confer on their institutionalized agents a narrow range of internal rule-making powers reasonably necessary to the proper functioning of any organization, they cannot be presumed to have conferred "external" law-making powers », in « International Organizations as Law-makers », Oxford University Press, 2005, p. 121.

(50) J. RIVERO & M. WALINE, « Droit administratif », *op. cit.*, p. 336.

(51) La procédure de l'approbation tacite, toujours en place, est ainsi décrite dans les directives du Comité 1267 (mise à jour le 9 décembre 2008, disponibles sur le site du comité): « 3.b) Le Comité peut convenir de prendre ses décisions selon une procédure écrite. Dans ce cas, le président soumet le projet de décision à tous les membres du Comité et leur demande de lui faire part de leurs objections éventuelles dans les cinq jours ouvrables (ou, en cas d'urgence, dans un délai plus court qu'il aura fixé). Si aucune objection n'est reçue dans ce délai, la décision est réputée adoptée. Les communications soumises au Comité en application de la résolution 1452 (2002) sont examinées conformément à la procédure définie dans cette même résolution, telle que révisée dans la résolution 1735 (2006) »



aucune obligation de motivation n'était expressément prévue. Par conséquent, le comité ne disposait d'aucune base pour apprécier le bien-fondé d'une inscription et il apparaissait à bien des égards comme une chambre d'enregistrement des *desiderata* de l'État auteur de la proposition (52). Les critiques d'instrumentalisation de la procédure pour servir les desseins d'un pouvoir hégémonique n'allaient pas tarder à voir le jour. L'instauration de l'obligation de motivation a été faite progressivement: la résolution 1617 (2005) demande aux États de fournir au comité un « mémoire » expliquant les motifs de la proposition. Avec l'obligation de motivation, le comité pourrait devenir une vraie instance de décision, à condition que ses États membres en assurent la responsabilité.

2. La précision des critères de l'inscription

Le Conseil a également veillé à préciser les critères qui conduisent à l'inscription sur une liste. La précision des standards matériels et, partant, de la base juridique de la sanction individuelle, va dans le sens de la prise en compte d'un principe de légalité, mais aussi, corrélativement, d'une réduction de la marge d'appréciation des États (53). La précision des critères matériels s'accompagne d'une standardisation formelle. Ainsi, la résolution 1735 (2006) a mis en place une fiche-type (54) destinée aux demandes d'inscription et fournit plus d'indications sur les renseignements devant figurer dans le mémoire. L'utilisation de cette fiche par les États est aujourd'hui fortement recommandée (55).

3. La possibilité de faire valoir son point de vue

L'instauration, par la résolution 1730 (2006), d'un *point focal* qui centralise les demandes de radiation est considérée

comme une des réformes majeures de la procédure (56). Le *point focal* est un service du Secrétariat ayant pour mission d'enregistrer les demandes individuelles de radiation et de les transmettre ensuite aux États « requis » (États de nationalité ou de résidence de l'individu). Si ces États décident de ne pas donner suite à la demande de radiation, donc de ne pas proposer la radiation au comité des sanctions compétent, le *point focal* fait suivre la demande aux membres dudit comité. Un de ces membres peut proposer la radiation, malgré l'opposition des États requis, mais après consultation avec l'État identifiant (à l'origine de l'inscription). Si aucun État ne décide d'endosser la demande et proposer la radiation, celle-ci est réputée rejetée.

La personne privée peut donc, à partir de 2006, présenter un « mémoire en défense » argumenté, avec preuves à l'appui. Au premier abord, l'on pourrait y voir la reconnaissance d'une forme de recours individuel, fût-il seulement gracieux et non pas juridictionnel et quand bien même n'aurait-il aucun effet suspensif. Mais ce serait une conclusion hâtive, car il ne s'agit pas là d'un recours direct. La demande individuelle arrive certes directement au *point focal*, mais doit être formellement endossée par un État pour arriver sur la table du comité des sanctions. Le *point focal* n'a pas de pouvoir de proposition, encore moins de décision à cet égard (57), mais remplit une simple mission de secrétariat, relais d'information entre les personnes privées, les États et le comité des sanctions. Le pouvoir de proposer la radiation demeure donc de la compétence exclusive des États, soit « requis », soit membres du comité des sanctions (58).

La nécessité d'un endossement étatique de la réclamation individuelle a conduit les juges communautaires de première instance à y voir une forme de protection diplomatique (59). Force est toutefois de constater

(52) Pour le comité 1267, principalement les États-Unis. Voir E. ROSAND: « The committee's approach mirrored and essentially gave worldwide effect to that of the United States. On September 23, 2001, President George W. Bush signed an executive order, Exec. Order n° 13,224, 66 Fed. Reg. 49,077 (sept. 25, 2001), which authorized the blocking of the property and interests in property, including bank accounts, of those designated by the president, as well as those determined by the president, secretary of state, or secretary of the treasury to have committed, or to pose a significant risk of committing, acts of terrorism that « threaten the security of US nationals or the national security, foreign policy, or economy of the United States », as determined by the secretary of state, in consultation with the secretary of the treasury and the attorney general. », in « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », AJIL, 2004, vol. 98, pp. 745 et s., note 23.

(53) L'affinement de la terminologie du Conseil se reflète dans les directives de la Communauté européenne, qui sont reprises à leur tour par les actes d'application interne. C'est ce qui ressort d'ailleurs d'un rapport de la House of Lords: « The UN has increasingly made use of standardised wording in its resolutions in relation to financial sanctions, in an effort to achieve greater coherence in the implementation by member states across sanctions regimes. At EU level, in December 2003 the EU agreed a set of guidelines which contain standardised language for use by the EU when drafting Common Positions and the EC in drafting Regulations implementing sanctions. Where the UK implements financial sanctions, any legislation brought about to reflect UN and EU measures is based on standard wording and mechanisms as far as possible. The Lebanon and Syria (United Nations Measures) Order 2005 is an example of domestic legislation which embodies the type of standard language used by the EU. At an administrative level, the Bank of England uses standard language and format when publishing details of financial sanctions regimes and targets », House of Lords, *Impact of Economic Sanctions*, préc., vol. II, p. 4.

(54) Cette fiche est disponible sur le site du comité 1267, [<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/pdf/CoverSheet.pdf>].

(55) Résolution 1822 (2008): « 14. Demande aux États membres d'utiliser, lorsqu'ils proposent des noms au Comité pour inscription sur la liste, la fiche figurant à l'annexe de la résolution 1735 (2006) et les prie de fournir au Comité le plus de renseignements possible sur le nom proposé, en particulier suffisamment d'informations pour que les États membres puissent identifier avec certitude les individus, groupes, entités ou entreprises, et charge le Comité de mettre à jour ladite fiche conformément aux dispositions énoncées aux paragraphes 12 et 13 ci-dessus ». Voir aussi les directives du comité 1267, section 6 e).

(56) Voir en ce sens les déclarations des États à l'occasion du vote de la résolution 1730 (2006), SIPV.5599.

(57) Un certain pouvoir de décision est tout de même reconnu au *point focal*, dans la mesure où il peut rejeter d'office (et donc décider de ne pas faire suivre) toute demande qui n'est pas nouvelle et qui n'apporte aucune information supplémentaire.

(58) La saisine individuelle reste toutefois une procédure assez efficace. Pour des statistiques mises à jour voy. [<http://www.un.org/french/sc/committees/dfp.shtml>].

(59) Voir note page suivante.



que la « protection diplomatique » aux fins de la radiation est bien différente de la protection diplomatique connue en droit international: d'abord parce que sa finalité n'est pas l'engagement de la responsabilité d'un sujet du droit international, mais l'abrogation d'un acte international. Ensuite, parce qu'elle ne semble plus revêtir les caractères d'un acte discrétionnaire de l'État (60). De deux choses l'une: soit l'institution de la protection diplomatique s'est considérablement élargie, soit l'endossement aux fins de la radiation constitue une nouvelle forme d'action diplomatique qui n'a pas encore trouvé son nom. Le débat est ouvert et difficile à trancher à ce stade (61).

Par ailleurs, le Conseil de sécurité a voulu se libérer du spectre de la « protection diplomatique », puisqu'en application d'une note de bas de page de la résolution 1730 il précise que seul le canal international (à savoir la saisine du *point focal*) est ouvert aux individus et que les canaux internes (recours auprès des autorités nationales) leurs seront dès lors fermés. Pour cela, il est nécessaire et suffisant que l'État fasse une déclaration en ce sens auprès du Président du comité. À ce jour, seule la France, d'ailleurs un des parains les plus actifs de la résolution 1730, a exploité cette possibilité.

4. La publicité des listes et l'obligation de notification

Toute nouvelle inscription, l'actualisation des listes, ainsi que toute autre décision du comité (exemple: octroi de dérogations humanitaires) doivent être rendues publiques dans les plus brefs délais, en général par une publication sur le site internet du comité compétent.

L'inscription sur une liste doit en outre être impérativement communiquée aux États intéressés (la charge en incombe au Secrétariat) et par leur biais, aux personnes

visées. L'obligation a été instituée par la résolution 1735 (2006) (62). Le Conseil n'a pas pour autant franchi le Rubicon, puisqu'il ne fait pas de la notification une condition de l'opposabilité de l'inscription à la personne visée, comme c'est le cas, dans les ordres internes, pour les actes individuels défavorables.

5. L'encadrement temporel de la procédure

Les délais qui encadrent les procédures d'inscription et de radiation se retrouvent uniquement dans les directives des comités de sanctions respectifs. Par conséquent, le comité peut y déroger si les circonstances l'exigent. Ainsi, le délai pendant lequel les États membres du comité peuvent s'opposer à l'inscription sur la liste du comité 1267 est porté de 48 h à cinq jours; à la fin de ce délai, la décision est considérée comme acquise par acception tacite (63). Quant à la procédure de radiation, les États requis ont trois mois pour mener des consultations avec les États identifiants et éventuellement proposer au comité la radiation.

Le Conseil a également requis des comités une révision périodique des listes (annuelle pour le comité 1267, trimestrielle pour le comité 1572 par exemple). Cette exigence nouvelle va au-delà d'un simple encadrement temporel et impose le principe du réexamen des listes au regard des critères établis par les résolutions générales.

6. Renvoi aux ordres internes pour l'instauration d'une procédure préalable à la proposition d'inscription

C'est une des spécificités de la procédure 1267, explicitée dans les directives du Conseil:

« Les États membres sont encouragés à instituer une procédure ou un mécanisme national permettant d'identifier les personnes qu'il conviendrait d'inscrire sur la

liste récapitulative et d'évaluer la pertinence de la présentation d'une demande en ce sens au comité ».

Pour l'instant il ne s'agit point d'une obligation juridique, mais d'une simple recommandation adressée aux États. L'instauration d'une procédure nationale préalable à l'inscription est peut-être l'une des pistes à explorer pour répondre aux critiques concernant l'absence de contrôle juridictionnel. C'est *mutatis mutandis* tout le sens de la récente jurisprudence *OMPI* du TPICE, bien qu'elle

(59) Voir *TPICE*, arrêt du 12 juillet 2006, Chafiq Ayadi c./Conseil de l'Union européenne, aff. T-253/02, §§ 141-149 et *TPICE*, arrêt du 12 juillet 2006, Faraj Hassan c./Conseil de l'Union européenne, aff. T 49/04, §§ 111-119. Voir aussi D. SIMON et F. MARIATTE, « Le "droit" à la protection diplomatique: droit fondamental en droit communautaire? », *Jurisclasseur-Europe*, nov. 2006, pp. 4-7.

(60) Dans un jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles du 11 février 2005, l'État belge a été condamné à demander sous le bénéfice de l'urgence au comité des sanctions 1267 de radier de la liste deux ressortissants belges repris sur celle-ci, au motif que, bien que faisant l'objet d'une instruction pénale depuis plus de deux ans, aucune inculpation n'avait jusqu'alors été prononcée contre eux. Le Tribunal a dès lors enjoint à la Belgique d'exercer sa « protection diplomatique » ce qu'elle a par ailleurs fait en saisissant le comité 1267. Le Comité des droits de l'homme fait référence à cet arrêt dans Sayadi c./Belgique, préc., § 2.5.

(61) Les différences de définition et de conditions sont tellement tranchées que nous aurions tendance à estimer que l'endossement de la demande de radiation est une institution bien distincte de la protection diplomatique. C'est une étape d'une procédure administrative internationale, certes marquée du sceau du politique et du diplomatique, mais qui obéit à un régime qui lui est propre, par ailleurs appelé à être de plus en plus encadré.

(62) La résolution, étant prise en vertu du chapitre VII, instaure a priori une obligation juridique. Toutefois, l'utilisation du terme « demande » (par opposition à « décide ») laisse entendre que les États bénéficient d'une certaine marge de manœuvre dans l'application de cette obligation. La rés. 1822 (2008) semble aller plus loin dans l'instauration d'une obligation de la notification, puisqu'elle utilise les termes « les États doivent... », dans son § 12. La formulation du paragraphe reste toutefois assez ambiguë.

(63) En pratique, les décisions sont rarement acquises au bout de cinq jours et plusieurs semaines sont nécessaires, car, depuis 2005, les États demandent souvent des délais pour l'examen des propositions d'inscriptions. Voir 6^{ème} rapport de l'Équipe d'appui analytique, 8 mars 2007, doc. SI/2007/132, § 44.



ait été rendue dans le cadre des sanctions « autonomes » de l'UE (64). D'autant plus que rien n'interdit au Conseil d'en faire à l'avenir une obligation hard.

B – Les carences persistantes

1. Le principe de proportionnalité est absent de la logique du régime

Une forme de proportionnalité est présente dans les procédures de sanction en tant que paramètre de la décision politique. Elle exige alors une adéquation des moyens utilisés à l'objectif poursuivi. Le juge européen a avalisé cette conception de la proportionnalité dans l'affaire *Hassan* où le TPICE a estimé :

« Il convient d'examiner ensemble les arguments tirés de la violation des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité. En effet, la vérification d'une violation éventuelle des droits fondamentaux du requérant par les règlements attaqués comprend nécessairement une évaluation du respect du principe de proportionnalité par ces actes au regard de l'objectif qu'ils poursuivent » (65).

Le TPICE se livre à une application sommaire du test de la proportionnalité. Son contrôle sur ce point est forcément minimal, sinon les juges devraient substituer leur appréciation à celle du Conseil de sécurité, sur des questions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Or à cet égard le Conseil bénéficie d'un pouvoir d'appréciation quasi-absolu et exclusif.

Mais dans le cas des listes, ce n'est pas la proportionnalité de la résolution générale imposant tel régime de sanctions qui est remise en cause, mais la proportionnalité de la sanction individuelle. Celle-ci réside en un rapport entre la gravité de la violation imputée et la sévérité de la sanction imposée. Elle repose par conséquent sur un prin-

cipe de modulation de la sanction. Cette forme de proportionnalité est un principe général du droit de la répression. Par ailleurs, dans le cas des sanctions administratives, les juges de bien des systèmes, parmi lesquels le droit communautaire et le droit français, exercent des pouvoirs de plein contentieux et peuvent dès lors réformer l'étendue de la sanction. Or sur ce point, le régime onusien ne connaît aucune gradation des mesures restrictives (66).

D'aucuns pourraient objecter que la proportionnalité est prise en considération par l'instauration des dérogations humanitaires. Vaine objection pourtant, puisqu'on ne serait toujours pas en présence de la proportionnalité juridique, dans la mesure où les dérogations opèrent postérieurement à l'inscription, pour en mitiger les effets absolus.

L'octroi de la dérogation est une décision discrétionnaire du comité. Les cas qui y ouvrent droit sont limitativement énumérés par les directives du comité. Quand bien même ces conditions seraient remplies, la dérogation n'est pas pour autant un droit acquis. L'opportunité de son octroi reste soumise à l'appréciation du comité des sanctions.

La compétence pour l'octroi des dérogations humanitaires incombe exclusivement aux comités, qui peuvent l'exercer directement ou indirectement. En effet, les États peuvent appliquer des dérogations, mais après autorisation implicite ou explicite du comité. Cette procédure extrêmement rigide, qui ne laisse aucune latitude aux États, est source d'innombrables difficultés et parfois de violations volontaires des résolutions du Conseil (67).

2. Les droits de la défense malmenés

L'obligation de motivation de l'inscription (68) va *a priori* dans le sens d'une amélioration des droits de la défense; amélioration pourtant illusoire tant que la divulgation publique des moyens de preuve et leur mise

à la disposition de la personne visée restent soumises à la discrétion de l'État identifiant. Le comité n'a aucun pouvoir d'injonction à cet égard (69). Corrélativement, les comités de sanction ne sont point tenus de motiver leurs décisions de refus (de radiation d'une liste ou bien d'octroi d'une dérogation).

Les réformes récentes sont donc manifestement insuffisantes en matière de respect des droits de la défense. Le juge communautaire considère que : « la garantie des droits de la défense comporte, en principe, deux volets principaux. D'une part, l'intéressé doit se voir communiquer les éléments retenus à sa charge pour fonder la sanction administrative envisagée (...). D'autre part, il doit être mis en mesure de faire valoir uti-

(64) TPICE, arrêt du 4 décembre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran c./Conseil de l'Union européenne*, aff. T-284/08, § 50, § 62-70.

(65) TPICE, 12 juillet 2006, *Hassan c./Conseil*, aff. T-49/04, par. 63. Même attitude de la part de la CJCE, voy. *Kadi*, préc., § 363.

(66) P. FITZGERALD estime que cette façon aveugle d'appliquer le régime des sanctions engendre des conséquences négatives sur son efficacité : « Employing multiple blacklisting categories which trigger different levels of restrictive measures might be one way of better tailoring both the controls and the regulated community's compliance obligations. For example, the sanctions applied against the direct target of a sanctions program, such as an Osama bin Laden, could be distinguished from controls applied against a party who only incidentally dealt with or supported the real target of the program. Under the current programs there is no differentiation between these parties—a secondary or tertiary entity is subject to the same blacklisting and the same controls as the primary target, bin Laden. Moreover the most serious governmental threat against those in the regulated community who fail to comply with the controls is not really a civil or even a criminal penalty, but rather that they themselves may be blacklisted », op. cit., p. 156.

(67) Voir 6^{ème} rapport de l'Équipe d'appui analytique, 8 mars 2007, doc. S/2007/132, préc., § 48.

(68) *Supra*, II-B.

(69) Voir les directives du comité 1267, section 6 d). L'Équipe d'appui analytique souligne les inconvénients de l'absence de motivation des décisions de refus dans son 8^{ème} rapport, 14 mai 2008, doc. S/2008/324, § 44.



lement son point de vue au sujet de ces éléments (...) » (70). Si avec la création du *point focal*, le Conseil répond tant bien que mal à la seconde exigence, il n'en est pas de même pour la première.

L'absence de communication des preuves et l'absence de motivation des décisions de refus sont parmi les failles les plus profondes du régime actuel des sanctions. C'est d'ailleurs cette carence fondamentale qui a été mise en avant par la CJCE dans l'affaire *Kadi* pour annuler le règlement communautaire (71).

3. L'absence de contrôle juridictionnel

L'impossibilité de contester devant un juge l'inscription sur une liste, le refus de radiation ou autre décision du Conseil ou des comités des sanctions constitue indéniablement le talon d'Achille du système. Par conséquent, toute réforme procédurale, aussi loin irait-elle, sera considérée comme insuffisante, tant le droit au juge est devenu un droit fondamental dans les systèmes démocratiques (72). Au moins, depuis les arrêts du TPICE et de la CJCE, l'immunité juridictionnelle des résolutions du Conseil de sécurité ne peut plus être envisagée en termes absolus ni considérée comme équivalant à une présomption irréfragable de validité. Il y a fort à parier qu'à l'avenir les juges internes soient tentés de leur emboîter le pas (73).

Pourtant, le contrôle décentralisé par les juges communautaires ou nationaux représentera une dénonciation constante des insuffisances du régime des sanctions des Nations unies. Pour cette raison, les instances des droits de l'Homme soulignent que « [l]a solution idéale serait [la mise en place d']une commission indépendante ou [d']un tribunal indépendant » (74). Le système onusien ne semble pourtant pas prêt à (ni près de) vivre cette révolution copernicienne, si l'on en croit le dernier rapport de l'équipe d'appui analytique du comité 1267. Celle-ci

avait en effet proposé une solution bien plus timide que la création d'un tribunal, en envisageant que la compétence pour l'inscription sur la liste soit dévolue à un groupe d'experts, qui remplacerait alors ces organes éminemment politiques que sont les comités des sanctions. L'équipe souligne pourtant elle-même l'audace d'une pareille proposition quand elle en envisage les perspectives de succès (ou plutôt la vocation à l'échec) :

« Il est difficile d'imaginer que le Conseil de sécurité accepte qu'un quelconque groupe d'experts semblant amenuiser son autorité absolue puisse prendre des mesures concernant des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales, telles qu'elles sont consacrées dans la charte. Cet argument s'oppose à l'idée d'un groupe d'experts ayant davantage qu'un rôle consultatif, ainsi qu'à la diffusion de ses avis, pour éviter de vider de leur sens les décisions du Conseil » (75).

En effet, le Conseil de sécurité n'entend pas (encore?) limiter son pouvoir discrétionnaire de sanction: c'est une évidence qui s'impose même à l'issue de cette analyse. Les réformes récentes ont certes pour but d'encadrer le pouvoir de décision des comités de sanction et de réduire la marge d'appréciation des États, agents d'exécution, mais également agents initiateurs de la procédure. Le Conseil de sécurité ne taillade pas pour autant son pouvoir discrétionnaire résultant du chapitre VII de la charte, qui demeure intact, dans sa dimension matérielle, personnelle et temporelle.

L'on pourrait objecter qu'au demeurant la procédure résulte dans une décision toujours imputable au Conseil de sécurité, et que, en limitant les comités ou les États, le Conseil s'autolimité. Pourtant, les réformes récentes sont strictement circonscrites aux listes. Il est donc inapproprié d'y voir, d'une manière générale, une forme générale d'autolimitation du pouvoir de sanction résultant du chapitre VII. Face à ces apparents

paradoxes, l'esprit juridique et *a fortiori* l'esprit cartésien sont fort tentés de répondre par la taxinomie: les résolutions qui créent des régimes de sanction et les décisions individuelles qui les appliquent doivent appartenir à des catégories juridiques distinctes. Le dessein de cette recherche était de souligner qu'il en est effectivement ainsi. Si les réformes récentes introduisent bien une forme de réglementation, il s'agit là de la réglementation procédurale d'une espèce particulière de sanction administrative qui est née, en droit international, avec la pratique des listes onusiennes. Elle ne vise pas à étendre ses effets aux résolutions générales qui instaurent un régime de sanctions. Qu'elles soient considérées de nature réglementaire ou législative, ces dernières gardent toutes les empreintes d'une décision politique discrétionnaire ■

(70) TPICE, 12 décembre 2006, aff. T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c./Conseil de l'Union européenne, § 91.

(71) CJCE, arrêt *Kadi* préc., en particulier § 337 et 345.

(72) Voir entre autres, J. DUTHEIL de la ROCHÈRE, « Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, n° 96, 2001, pp. 123-143.

(73) Le 6^{ème} rapport de l'Équipe d'appui analytique fait état de plusieurs procédures nationales en cours. Ainsi, en Turquie, où deux procédures judiciaires ont été engagées par une personne et une entité inscrites sur la liste: Yasin Al-Qadi et Nasco Nasreddin Holding A.S. « Dans l'affaire Al-Qadi, la 10^{ème} division du Conseil d'État (...) a rendu son jugement le 4 juillet 2006, annulant les sections de la décision du Gouvernement turc en date du 22 décembre 2001 en vertu desquelles les avoirs d'Al-Qadi en Turquie avaient été gelés. Elle a fondé son jugement sur le fait que les renseignements et les documents qui autorisaient le Conseil de sécurité de l'ONU à penser que M. Al-Qadi entretenait des liens avec Al-Qaida auraient dû être présentés, mais ne l'avaient pas été, aux autorités judiciaires turques pour que celles-ci puissent les examiner. Elle a déclaré aussi que le gel des avoirs ne pouvait être décidé que par un tribunal et non par une instance administrative. L'assemblée plénière des sections du contentieux administratif du Conseil d'État (...) a suspendu l'application de la décision de la 10^{ème} section le 12 octobre 2006. Les avoirs d'Al-Qadi resteront donc gelés tant qu'il n'aura pas été statué sur le recours en appel » (doc. S/2007/132, 8 mars 2006, pp. 45 et s.).

(74) Conseil de l'Europe, rapport D. Marty, préc.

(75) 8^{ème} rapport de l'Équipe d'appui analytique, 14 mai 2008, S/2008/324, § 41.