

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
21 avril 2014
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 17 avril 2014, adressée au Président
du Conseil de sécurité par les Représentants permanents
de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Costa
Rica, du Danemark, de la Finlande, du Liechtenstein,
de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Nous soussignés, représentants de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Costa Rica, du Danemark, de la Finlande, du Liechtenstein, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse (Groupe des États de même avis sur les sanctions ciblées), avons l'honneur de vous écrire au sujet des sanctions imposées par le Conseil de sécurité. Notre groupe est fermement attaché à la pleine application des régimes de sanctions imposés par le Conseil et suit de près l'évolution de la situation du régime de sanctions imposé à Al-Qaida et des autres régimes de sanctions, ainsi que l'évolution de l'application des sanctions de l'ONU par les instances judiciaires nationales et régionales. Nous sommes convaincus que tant que les tribunaux nationaux et régionaux estimeront que les sanctions imposées par l'ONU ne satisfont pas aux garanties minimales de procédure régulière, les autorités nationales se trouveront dans l'impossibilité juridique de mettre pleinement en œuvre ces sanctions à l'échelle nationale. C'est dans ce contexte que nous présentons aux membres du Conseil le document ci-joint intitulé « Adopter des procédures plus équitables et transparentes pour améliorer l'efficacité des régimes de sanctions des Nations Unies ».

Nous espérons que le Conseil de sécurité s'intéressera aux idées présentées dans le document, sachant notamment que des consultations et négociations vont être engagées en vue de l'adoption d'une résolution qui fera suite à la résolution [2083 \(2012\)](#) du Conseil. Nous sommes tout à fait disposés à poursuivre et à approfondir le dialogue sur cette question cruciale avec tous les membres du Conseil.

Nous vous serions obligés de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de l'Allemagne
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Harald Braun



L'Ambassadeur,
Représentant permanent de l'Autriche
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Martin **Sajdik**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Belgique
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Bénédicte **Frankinet**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent du Costa Rica
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Eduardo **Ullibarri**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent du Danemark
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Ib **Petersen**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Finlande
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Jarmo **Viinanen**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent du Lichtenstein
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Christian **Wenaweser**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Norvège
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Geir O. **Pedersen**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent des Pays-Bas
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Karel Jan Gustaaf **van Oosterom**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Suède
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Mårten **Grunditz**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Suisse
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Paul **Seger**

**Annexe à la lettre datée du 17 avril 2014 adressée
au Président du Conseil de sécurité par les Représentants
permanents de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique,
du Costa Rica, du Danemark, de la Finlande, du Liechtenstein,
de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Adopter des procédures plus équitables et transparentes
pour améliorer l'efficacité des régimes de sanctions
des Nations Unies**

**Document de travail élaboré par le Groupe des États de même avis
sur les sanctions ciblées (Allemagne, Autriche, Belgique, Costa Rica,
Danemark, Finlande, Liechtenstein, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse)**

Résumé

Le Groupe des États de même avis sur les sanctions ciblées est convaincu que tant que les tribunaux nationaux et régionaux estimeront que les sanctions imposées par l'ONU ne satisfont pas aux garanties minimales de procédure régulière, les autorités nationales se trouveront dans l'impossibilité juridique de mettre pleinement en œuvre ces sanctions à l'échelle nationale. C'est pourquoi, le Groupe présente les propositions suivantes en vue de continuer à améliorer les procédures :

a) Un statut permanent doit être attribué au Bureau du Médiateur du Comité 1267 du Conseil de sécurité et les dispositions contractuelles qui régissent le poste de médiateur doivent être revues;

b) L'échange d'informations entre les États Membres et le Médiateur ainsi qu'entre le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution [1267 \(1999\)](#) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées (ci-après « Comité 1267 ») ou les États Membres et les tribunaux nationaux et régionaux doit être amélioré;

c) La transparence doit être renforcée : chaque décision doit être accompagnée d'un exposé détaillé des motifs, et la liste de ces motifs, ainsi qu'une version expurgée du rapport complet doivent être mises à la disposition du public;

d) Au cours de l'examen triennal, le Comité doit expressément confirmer chaque inscription sur la Liste. Les inscriptions qui ne seraient pas examinées et confirmées dans le délai de trois ans imparti doivent être automatiquement supprimées;

e) Le Médiateur devrait, à terme, disposer du pouvoir de décider de l'opportunité de maintenir une personne ou une entité sur la Liste;

f) Les garanties de procédure doivent également être améliorées pour d'autres régimes de sanctions.

I. Introduction

Les sanctions ciblées continuent d’être, pour le Conseil de sécurité de l’ONU, un outil essentiel pour s’acquitter de son rôle premier dans le maintien de la paix et la sécurité internationales, conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Par le passé, le Conseil a pris des mesures pour rendre plus équitables et transparentes les procédures suivies par son comité faisant suite aux résolutions [1267 \(1999\)](#) et [1989 \(2011\)](#) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées. La mise en place et le renforcement du dispositif du Médiateur dans le cadre des résolutions [1904 \(2009\)](#), [1989 \(2011\)](#) et [2083 \(2012\)](#) ont constitué des étapes importantes sur la voie de l’établissement d’un mécanisme indépendant et efficace d’examen des sanctions. Le Bureau du Médiateur contribue de manière non négligeable à l’exactitude et à la légitimité de la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida et, partant, à son efficacité.

Les garanties de procédure continuent néanmoins de poser de nombreux problèmes et des actions en justice ont été intentées devant les juridictions nationales de certains pays¹. En Europe, la Cour européenne des droits de l’homme et la Cour de justice de l’Union européenne ont confirmé, dans des jugements rendus récemment au sujet du régime de sanctions contre Al-Qaida, mais aussi des sanctions imposées à un pays², que dans le cadre de l’application des mesures prises par l’ONU, les procédures de certains États Membres faisaient toujours l’objet de recours dénonçant leur non-conformité aux normes fondamentales relatives aux garanties de procédure régulière. Celles-ci concernent, entre autres, le respect du droit d’être entendu et d’autres droits de la défense (droit d’accès au dossier, sous réserve de l’existence d’intérêts légitimes pour le maintien de la confidentialité; droit de s’enquérir des motifs d’une décision; droit à un recours effectif). Ces droits peuvent être limités, à condition que la limite soit appliquée dans un but légitime, respecte le principe de proportionnalité (y compris pour ce qui est de la durée des mesures) et ne porte pas atteinte à l’essence même du droit concerné.

Tant que les tribunaux nationaux et régionaux estimeront que les sanctions imposées par l’ONU ne satisfont pas aux garanties minimales de procédure régulière, les autorités nationales se trouveront dans l’impossibilité juridique de mettre pleinement en œuvre ces sanctions à l’échelle nationale. Il faut remédier à cette situation, qui menace l’application uniforme et universelle des sanctions imposées par l’ONU. À la lumière de ces considérations et compte tenu de la nécessité constante de garantir le respect de la légalité dans les régimes de sanctions des Nations Unies, le Groupe des États de même avis sur les sanctions ciblées invite

¹ Voir par exemple : Cour fédérale du Canada, affaire *Abdelrazik c. le Ministre des affaires étrangères et le procureur général du Canada* (4 juin 2009) 2009 FC 580 (par. 51). L’action intentée par le Al Rashid Trust est toujours en instance de jugement devant la Cour suprême du Pakistan, le Gouvernement ayant fait appel d’une décision défavorable en 2003. Le recours similaire formé par le Al-Akhtar Trust International est quant à lui toujours en instance devant une juridiction inférieure (voir [S/2014/41](#), annexe, par. 7).

² Voir : Cour européenne des droits de l’homme (Grande chambre), affaire *Nada c. Suisse*, requête n° 10593/08 (12 septembre 2012); Cour européenne des droits de l’homme (Chambre), affaire *Al-Dulimi c. Suisse*, requête n° 5809/08, (26 novembre 2013); Cour de Justice de l’Union européenne, *la Commission européenne et le Royaume-Uni c. Yassin Abdullah Kadi*, affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, (18 juillet 2013). À titre de référence, on trouvera en pièce jointe un bref résumé non officiel des principaux motifs/arguments avancés par les cours concernées.

le Conseil de sécurité et les États Membres concernés à examiner les propositions ci-après, formulées dans le souci d'améliorer encore la procédure de médiation.

II. Propositions

A. Faire du Bureau du Médiateur du Comité 1267 du Conseil de sécurité un organe permanent

Le Bureau du Médiateur doit devenir un organe permanent et les dispositions contractuelles qui régissent actuellement le poste de médiateur doivent être modifiées et améliorées. Le statut et les privilèges associés au poste devraient pleinement tenir compte du degré d'indépendance nécessaire au bon exercice des fonctions de médiateur.

Les mesures prescrites au paragraphe 1 de la résolution 2083 (2012)³ du Conseil de sécurité devraient par ailleurs continuer d'être réexaminées tous les 18 mois. La durée du contrat offert au titulaire du poste de médiateur devrait, elle, être révisée tous les 36 mois.

À l'heure actuelle, la personne choisie par le Secrétaire général pour exercer le rôle de Médiateur est recrutée en tant que consultant. Ces dispositions contractuelles ne respectent pas pleinement les résolutions du Conseil de sécurité et compromettent notablement la capacité du Médiateur de s'acquitter de son mandat, notamment s'agissant de l'indépendance dont il doit pouvoir jouir⁴. Faire du Bureau

³ Obligations incombant aux États Membres de prendre certaines mesures concernant Al-Qaida et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associés (gel des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes).

⁴ Plus précisément :

a) Le contrat du Médiateur est un contrat générique s'appliquant à tous les spécialistes affectés à des groupes d'étude ou groupes d'experts chargés d'assister le Conseil de sécurité dans le domaine des sanctions. Le Médiateur n'ayant qu'un statut de consultant, il ou elle ne peut exercer aucun rôle de direction vis-à-vis du personnel affecté à son bureau, ou en ce qui concerne l'administration du Bureau. D'un point de vue structurel, et en dépit des déclarations formulées dans les résolutions pertinentes, le Bureau du Médiateur n'existe pas. La fragilité des dispositions actuelles a récemment été mise en évidence, lorsque les responsables du Département des affaires politiques ont donné instruction aux membres du personnel d'établir un rapport circonstancié chaque fois qu'ils accompagneraient le Médiateur en déplacement. Ces rapports portent une atteinte directe à l'indépendance du Médiateur et compromettent la confidentialité, pourtant essentielle à l'action de ce dernier;

b) Le Médiateur et son Bureau n'ont pas de budget propre. Les crédits qui leur sont alloués proviennent par défaut du budget de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, qui assiste le Comité 1267. Le Médiateur n'est pas habilité à gérer le budget et n'est invité à prendre part au processus budgétaire qu'à la discrétion des responsables du Département des affaires politiques. Cette disposition, qui prive le Médiateur de toute autorité en matière de budget, doit être considérée comme une atteinte à son indépendance;

c) Les dispositions contractuelles en vigueur ne prévoient aucune prestation (assurance maladie, autres assurances, retraite), aucun congé payé, aucun congé de maladie et aucune prise en charge des frais de déménagement, et les indemnités de voyage correspondent à celles qui sont associées au plus faible échelon hiérarchique. Par ailleurs, l'ONU fournit au Médiateur, pour tout document de voyage, un certificat attestant de son statut de consultant auprès de l'Organisation, le/la privant ainsi de tout privilège diplomatique lors de ses déplacements en dehors des États-Unis. Pour toutes ces raisons, il est peu probable que les dispositions contractuelles en vigueur permettent d'attirer de futurs candidats possédant les compétences et l'expérience requises pour exercer les fonctions de Médiateur.

du Médiateur un organe permanent permettrait de donner plus de poids et de crédibilité à ses travaux, de renforcer son indépendance et de surmonter des obstacles administratifs de taille, tels que le financement du Bureau. Un examen régulier de l'étendue du mandat et des attributions du Bureau est toutefois nécessaire afin que celui-ci s'adapte au changement.

L'ensemble des ressources nécessaires au Bureau du Médiateur pour s'acquitter de son mandat, y compris les fonds alloués au titre des services de traduction et d'interprétation, doivent lui être fournies avec la diligence qui s'impose. Les directives générales concernant la longueur (en nombre de mots) des documents parlementaires du système des Nations Unies à traduire ne devraient pas s'appliquer aux rapports d'ensemble du Médiateur.

La traduction et l'interprétation des textes et procédures dans toutes les langues concernées sont indispensables à la garantie d'une procédure régulière. Le manque de ressources et de fonds alloués à l'interprétation et à la traduction constitue une entrave à la communication entre le Médiateur et le requérant. Cette proposition n'a été que partiellement prise en compte dans la résolution [2083 \(2012\)](#) du Conseil (par. 22). La longueur (nombre de mots) des documents est toujours limitée, ce qui porte atteinte à l'indépendance du Médiateur.

B. Améliorer l'échange d'informations

1. Entre les États Membres et le Médiateur

Le Conseil de sécurité devrait encourager les États Membres à communiquer au Médiateur toutes les informations dont ils disposent et à conclure avec lui des accords de confidentialité.

La procédure établie par le Médiateur pour la conduite de son analyse et la formulation de ses observations et de ses conclusions consiste à déterminer s'il dispose d'informations suffisamment crédibles pour justifier raisonnablement l'inscription sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida. En se fondant sur toutes les informations portées à sa connaissance, il détermine si le maintien d'une personne ou d'une entité sur la Liste est justifié. La coopération des États Membres avec le Médiateur en matière d'échange d'informations et de partage de documents confidentiels mérite d'être améliorée. Il faut accroître le niveau de détail et la qualité des pièces justificatives. Des progrès doivent encore être accomplis en ce qui concerne l'accès aux informations confidentielles. Le Groupe des États de même avis constate que depuis plus d'un an, un seul accord de confidentialité a été conclu avec le Bureau du Médiateur et encourage les États Membres à redoubler d'efforts en ce sens.

2. Entre le Comité 1267, les États Membres et les tribunaux nationaux ou régionaux

Il est important que les informations émanant du Comité 1267 et des États Membres concernés soient bien transmises aux tribunaux nationaux ou régionaux lorsque ceux-ci sont saisis.

Il arrive qu'une décision soit contestée aux niveaux national et régional. Il est également possible que les requérants déposent de nouvelles plaintes. En pareil cas, les tribunaux nationaux ou régionaux seraient bien mieux à même de se conformer à

la Liste établie par l'ONU s'ils avaient accès (au moins en partie) aux documents sur lesquels le Comité s'est appuyé pour l'établir.

C. Renforcer la transparence de la procédure de médiation

Les juridictions nationales, régionales et internationales doivent pouvoir déterminer si la procédure de médiation constitue un recours effectif pour les personnes et entités mises en cause. Alors seulement, elles pourront juger et admettre que le système des Nations Unies protège convenablement le droit de chacun à une procédure régulière. Pour ce faire, il faut améliorer la transparence de la procédure de médiation, notamment en rendant publics le rapport d'ensemble, ainsi que les motifs présidant à chaque décision.

1. Motifs présidant aux décisions du Comité concernant le maintien sur la Liste ou la radiation

Toutes les décisions prises par le Comité concernant le maintien sur la Liste d'une personne ou d'une entité ou sa radiation doivent être suffisamment fondées.

Lorsqu'un requérant est maintenu sur la Liste ou qu'il en est radié sur la recommandation du Médiateur, celui-ci doit lui communiquer sans tarder les motifs ayant présidé à la décision, en prenant les précautions d'usage concernant les documents confidentiels.

Si le Comité décide de ne pas suivre la recommandation faite par le Médiateur, il doit également communiquer sans tarder au requérant, par l'intermédiaire du médiateur, les motifs ayant présidé à sa décision, en prenant les précautions d'usage concernant les documents confidentiels.

Enfin, des dispositions doivent être prises afin que le Médiateur rende publics les motifs ayant présidé aux décisions ou les communique aux personnes, États ou instances concernés, en prenant les précautions d'usage concernant les documents confidentiels.

Dans toutes les communications avec le requérant ou les personnes, États ou instances concernés, le Médiateur doit respecter le caractère confidentiel des délibérations du Comité et de ses propres échanges avec les États Membres.

Il importe tout particulièrement d'informer le requérant des motifs ayant présidé à la décision lorsque celle-ci aboutit à son maintien sur la Liste, faute de quoi il ne sera pas en mesure de modifier son comportement de façon à pouvoir être radié de la Liste à un stade ultérieur. Ce principe est énoncé au paragraphe 14 de l'annexe II de la résolution [2083 \(2012\)](#). Toutefois, les motifs sont actuellement communiqués par le Comité (via le Médiateur) avec un retard considérable, et les données factuelles et analytiques fournies sont lacunaires. Dans les cas où la décision prise est conforme à la recommandation du Médiateur, celui-ci est le mieux placé pour établir la liste des motifs et la communiquer au requérant. Le Médiateur devrait donc communiquer directement au requérant les motifs ayant présidé à la décision, en s'appuyant sur le rapport d'ensemble. La procédure gagnerait ainsi en rapidité et en transparence, et le rapport d'ensemble et les motifs coïncideraient. Dans les cas où la décision du Comité n'est pas conforme à la recommandation du Médiateur, ce dernier devrait être informé, au même titre que le requérant, des motifs précis ayant présidé à la décision, dans la mesure où ceux-ci pourraient

influencer l'examen d'autres affaires. Sans cette précaution, des divergences entre la pratique du Médiateur et celle du Comité risquent d'apparaître.

Le requérant étant libre de transmettre à qui bon lui semble les motifs ayant présidé à sa radiation ou à son maintien sur la Liste, le Comité gagnerait à rendre ces derniers publics. Cela permettrait de renforcer davantage la crédibilité et la transparence de la procédure de médiation.

2. Publication d'une version expurgée du rapport d'ensemble

Il serait souhaitable qu'une version expurgée du rapport d'ensemble du Médiateur soit publiée, en veillant à protéger les intérêts liés à la sécurité, à la confidentialité et au respect de la vie privée.

À l'heure actuelle, le rapport d'ensemble n'est pas accessible aux États, au requérant ou au grand public, qui n'ont donc généralement pas connaissance des motifs invoqués par le Médiateur. Publier une version expurgée du rapport d'ensemble du Médiateur permettrait de renforcer la transparence de la procédure de médiation. Avant publication du rapport, l'État ou les États à l'origine de la demande d'inscription et les autres États Membres ayant fourni des informations confidentielles devront approuver les parties du rapport expurgé qui comprennent ces informations ou qui s'y rapportent.

La publication du rapport expurgé est particulièrement importante dans les cas où l'inscription sur la Liste a été maintenue. Il est fort probable que le fait d'accroître la transparence à l'échelle de l'Organisation en rendant publics les motifs présidant aux décisions du Médiateur réduirait le nombre de recours auxquels il est fait droit devant les tribunaux nationaux et régionaux, car ces derniers seraient en mesure de mieux comprendre les procédures de l'Organisation, notamment les conclusions formulées et, surtout, les raisons qui les sous-tendent.

D. Examen des inscriptions sur la Liste et délais applicables

Le Comité doit continuer de procéder à l'examen triennal de manière approfondie et dans les délais impartis et informer régulièrement les États Membres de l'issue de tous les examens prévus par la résolution [2083 \(2012\)](#). Au cours de l'examen, le Comité devrait expressément confirmer chacune des inscriptions qu'il souhaite voir maintenues sur la Liste et indiquer, en parallèle, les raisons pour lesquelles il se prononce en faveur du maintien. Toute inscription qui ne serait ni examinée ni confirmée dans le délai fixé à trois ans devrait automatiquement être supprimée.

L'issue de l'examen triennal dépend pour beaucoup de la coopération de l'État à l'origine de la demande d'inscription et des arguments avancés par celui-ci. À l'heure actuelle, pour supprimer une inscription, le Comité doit prendre une décision à cet effet, sans quoi l'inscription est maintenue. Si le Comité était tenu de confirmer l'inscription, il faudrait qu'il prenne expressément une décision en ce sens. Autrement dit, en l'absence de consensus au sein du Comité au sujet du maintien d'une inscription sur la Liste, la personne ou l'entité serait radiée. Procéder ainsi permettrait de mettre l'accent sur la nature préventive et temporaire des sanctions.

III. Finalités

A. Permettre au Médiateur de prendre la décision de radier une personne ou une entité de la Liste

Le Médiateur devrait être habilité à décider de l'opportunité de maintenir une personne ou une entité sur la Liste.

Pour éviter, à l'avenir, que des tribunaux nationaux ou régionaux rendent des jugements invalidant l'application des sanctions de l'ONU au motif de leur non-conformité aux garanties de procédure et à d'autres droits fondamentaux, le Médiateur devrait être investi du pouvoir de décider de radier une personne ou une entité de la Liste. À défaut, le Comité restera seul juge en la matière, ce qui est incompatible avec le droit à un recours effectif. Au demeurant, rien n'empêchera le Comité de réinscrire sur la Liste une personne ou une entité précédemment radiée si de nouveaux éléments sont portés au dossier.

B. Proposer la procédure de médiation en premier recours

Les États Membres et les organisations et organes internationaux devraient encourager les personnes et entités qui envisagent de contester leur inscription sur la Liste devant des instances nationales ou régionales à présenter, d'abord ou, à tout le moins, en parallèle, une demande de radiation auprès du Bureau du Médiateur.

Si le Médiateur pouvait décider de l'opportunité de maintenir l'inscription d'une personne ou d'une entité sur la Liste et si les procédures étaient conformes aux normes fondamentales relatives au respect de la légalité, les requérants auraient clairement intérêt à porter leurs demandes de radiation devant l'Organisation des Nations Unies plutôt que devant des juridictions nationales ou régionales. Dans une certaine mesure, c'est déjà le cas aujourd'hui. La durée de la procédure de médiation est relativement courte : le requérant obtient une réponse à sa demande de radiation dans les neuf mois (au plus) suivant le dépôt de sa demande, alors que les procédures nationales peuvent prendre plusieurs années. C'est donc bien vers la procédure de médiation que devraient se tourner en priorité les personnes ou entités qui souhaitent être radiées de la Liste.

Cette idée figure dans la résolution [2083 \(2012\)](#), où il est demandé aux États Membres et aux organisations et organes internationaux concernés de pousser les personnes et entités qui envisagent de contester leur inscription sur la Liste en passant par des instances judiciaires nationales ou régionales, ou qui ont déjà entrepris de le faire, à chercher à être radiées de la Liste en présentant une demande dans ce sens au Bureau du Médiateur. Il conviendrait d'insister davantage sur cette notion en la reformulant en des termes plus forts. Il faudrait en outre étudier la façon dont les juridictions (nationales ou régionales) pourraient suspendre la procédure lorsque le Médiateur a été saisi du dossier.

IV. Améliorer la procédure régulière pour d'autres régimes de sanctions

A. Élargissement du mandat du Médiateur à d'autres régimes de sanctions

L'extension progressive des principales garanties de procédure offertes par le mécanisme de médiation à d'autres régimes de sanctions devrait être envisagée.

Il faudrait également envisager de doter le Bureau du Médiateur des ressources correspondantes.

À l'heure actuelle, seules les personnes et entités figurant sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida ont accès à la procédure de médiation. Pourtant, des problèmes similaires concernant le respect de la procédure se posent pour d'autres régimes de sanctions du Conseil de sécurité. Certains des régimes de sanctions définis comme visant des États ne concernent en fait ni un pays, ni un régime et ses politiques, mais des personnes, groupes et entités foncièrement et parfois violemment opposés au gouvernement national reconnu par la communauté internationale et à ses politiques. Ceux-ci ne bénéficient pas de la protection de leurs droits et intérêts qu'un gouvernement ayant accès aux voies diplomatiques et représenté à l'Organisation des Nations Unies offrirait normalement. Certaines personnes inscrites sur les listes établies au titre de ces régimes de sanctions du Conseil de sécurité ont également commencé de demander leur radiation en arguant qu'elle n'était pas motivée. En novembre 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a statué en l'affaire *Al-Dulimi*, qui fait référence à la résolution [1483 \(2003\)](#) du Conseil de sécurité relative à l'Iraq. La Chambre a déclaré que la protection des droits de l'homme offerte par la procédure permettant de déposer une demande de radiation auprès d'un point focal n'était pas équivalente à celle qu'exige la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil de sécurité devrait donc envisager d'étendre, selon que de besoin, le mandat du Médiateur à d'autres régimes de sanctions à l'occasion du prochain renouvellement des mandats. La possibilité d'adapter le mandat du Médiateur aux divers régimes de sanctions devrait également être étudiée.

B. Mise en place de garanties de procédure pour l'inscription et la radiation dans le cadre d'autres régimes de sanctions

Lorsqu'ils proposent des noms au Comité pour inscription sur la Liste récapitulative, les États Membres devraient être tenus de fournir un exposé détaillé des motifs qui les animent, en indiquant les éléments de l'exposé qui peuvent être rendus publics et ceux qui peuvent être communiqués sur demande aux États Membres intéressés.

Chaque fois qu'un nom est ajouté à la Liste récapitulative, un exposé des motifs ayant présidé à l'inscription devrait être publié sur le site Web du Comité.

Le Secrétariat doit également en aviser la mission permanente du ou des pays où la personne ou l'entité est censée se trouver et, dans le cas d'une personne, le pays dont l'intéressé a la nationalité. Ces États doivent à leur tour aviser ou informer sans délai la personne ou l'entité concernée. L'avis ou la note d'information devrait comprendre une copie de la partie non confidentielle de l'exposé des faits, le résumé des motifs, une description des effets de la demande d'inscription ainsi que des informations sur l'instance auprès de laquelle l'individu ou l'entité concerné peut introduire une demande de radiation.

En plus de la possibilité de soumettre une demande de radiation au Médiateur/à un médiateur, d'autres garanties élémentaires de procédure devraient être mises en place en ce qui concerne d'autres régimes de sanctions.

C. Extension à d'autres régimes de sanctions de la limitation dans le temps de la procédure de « mise en attente » adoptée par le Comité 1267/1989

Le Conseil de sécurité devrait demander à tous les comités des sanctions de revoir leurs directives pour veiller à ce qu'aucune affaire ne soit laissée en suspens pendant plus de six mois, à moins qu'ils ne déterminent au cas par cas que davantage de temps s'avère nécessaire au regard de circonstances extraordinaires. Ainsi, tous les comités des sanctions devraient réviser leurs directives pour les aligner sur celles du Comité 1267/1989.

Le droit d'obtenir une décision dans un délai raisonnable constitue un élément essentiel de la procédure régulière. À la fin de 2010, il a été mis fin à la pratique du Comité 1267/1989 qui consistait à mettre en attente les décisions proposées, parfois pendant des années. Étendre cette disposition à tous les comités des sanctions permettrait d'améliorer la procédure et de rendre les décisions de tous les comités des sanctions beaucoup plus justes et transparentes.

Pièce jointe

Résumé des principaux arguments avancés par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne

Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Nada c. Suisse* (septembre 2012)

- L'Article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme exige l'existence d'un recours interne dans le cadre duquel l'instance nationale compétente peut examiner les griefs fondés sur la Convention et ordonner le redressement approprié (par. 207).
- L'Article 13 de la Convention vise seulement à offrir à ceux qui expriment un grief défendable de violation d'un droit protégé par la Convention un recours effectif dans l'ordre juridique interne (par. 208).
- La Cour européenne des droits de l'homme cite ensuite le Tribunal fédéral suisse : « La procédure de radiation devant les Nations Unies [...] ne pouvait pas être considérée comme un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention. » (par. 211) (Toutefois, la déclaration du Tribunal fédéral suisse date de 2007, c'est-à-dire d'avant la création du Bureau du Médiateur du Comité 1267).
- Les autorités suisses n'ont pas examiné quant au fond les griefs concernant les violations alléguées de la Convention (par. 210).
- Aucun élément dans les résolutions du Conseil de sécurité n'empêchait les autorités suisses de mettre en place des mécanismes de vérification des mesures prises au niveau national en application de ces résolutions (par. 212).

Cour de justice de l'Union européenne, affaires jointes *Commission européenne, Conseil de l'Union européenne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Yassin Abdullah Kadi* (juillet 2013)

- La Cour note que, s'agissant de l'inscription/la décision de maintenir l'inscription sur la Liste, seul un résumé des motifs a été fourni aux autorités chargées d'appliquer la résolution. Aucun autre élément n'a été fourni (par. 107 à 110).
- Les autorités sont tenues de communiquer au requérant l'exposé des motifs (par. 111) et de veiller à ce qu'il ou elle puisse faire connaître utilement son point de vue à l'égard des motifs retenus à son encontre (par. 112).
- Les autorités ont en outre l'obligation d'examiner, avec soin et impartialité, le bien-fondé des motifs allégués (par. 114).
- À ce titre, le Comité et l'État à l'origine de la demande d'inscription doivent communiquer les informations et les éléments de preuve utiles (par. 115). Les faits allégués dans l'exposé des motifs doivent être vérifiés : il s'agit de déterminer si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux, sont étayés. Si les informations fournies sont insuffisantes, la décision se fondera uniquement sur les documents disponibles (par. 123).

- Le contrôle juridictionnel opéré par le juge de l'Union s'avère d'autant plus indispensable qu'en dépit des améliorations qui leur ont été apportées, notamment après l'adoption du règlement litigieux (28 novembre 2008), les procédures de radiation et de révision d'office instituées au niveau de l'ONU n'offrent pas ... les garanties d'une protection juridictionnelle effective (par. 133).
- Le propre d'une protection juridictionnelle effective doit être de permettre à la personne concernée de faire constater par le juge, par un arrêt d'annulation en vertu duquel l'acte attaqué est éliminé rétroactivement de l'ordre juridique et est censé n'avoir jamais existé, que l'inscription ou le maintien de son nom sur la liste en cause a été entachée d'une illégalité, dont la reconnaissance est susceptible de réhabiliter cette personne ou de constituer pour elle une forme de réparation du préjudice moral subi (par. 134).

Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* (novembre 2013)

- La Convention européenne des droits de l'homme n'interdit pas aux Parties contractantes de transférer des pouvoirs souverains à des organisations internationales. Les États demeurent néanmoins responsables au regard de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, y compris s'ils découlent de la nécessité d'observer les obligations juridiques internationales. Si l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention, il y a lieu de présumer que les États respectent les exigences de la Convention lorsqu'ils ne font qu'exécuter des obligations juridiques résultant de leur adhésion à l'organisation. En revanche, lorsque l'État exerce un pouvoir d'appréciation, il demeure entièrement responsable au regard de la Convention de tous les actes ne relevant pas strictement de ses obligations juridiques internationales (par. 114).
- La résolution [1483 \(2003\)](#) ne confère aux États Membres de l'ONU aucun pouvoir discrétionnaire (par. 117). L'obligation de protection équivalente s'applique également à l'Organisation des Nations Unies (par. 116).
- Le mécanisme du point focal n'offre pas de protection équivalente à celle qu'exige la Convention. La Cour se rallie à la conclusion du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, selon laquelle, malgré les progrès apportés par la résolution [1989 \(2011\)](#), le régime des sanctions contre Al-Qaida établi par la résolution [1267 \(1999\)](#) ne garantit pas le respect des normes internationales minimales en matière de procédure. Par ailleurs, le régime des sanctions contre l'ancien Gouvernement iraquien prévu par la résolution [1483 \(2003\)](#) n'offre pas non plus une protection équivalente à celle découlant de la Convention (par. 118 à 120).
- La Cour examine par conséquent si le droit de recours du requérant a ou non été respecté. Le Tribunal fédéral suisse n'ayant pas examiné les mesures prises, la Cour conclut que la procédure nationale n'a pas pallié l'absence de protection satisfaisante au niveau de l'Organisation des Nations Unies. Une attention particulière a donc été portée au temps écoulé depuis le gel effectif des avoirs (proportionnalité) (par. 126 à 134).