



**Doc. 11690**

21 juillet 2008

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

**Réponse à Recommandation<sup>1</sup>**: Recommandation 1824 (2008)  
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a porté la recommandation à l'attention des gouvernements des Etats membres, qui pourront ainsi en tenir compte lorsqu'ils agissent dans le cadre des Nations Unies ou, le cas échéant, de l'Union européenne.

2. Le Comité des Ministres a également sollicité les commentaires du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) et du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Leurs avis, que le Comité des Ministres endosse entièrement, figurent en annexe. L'Assemblée voudra bien s'y référer, pour y trouver des indications détaillées sur les différentes initiatives entreprises. Les questions soulevées par la recommandation sont constamment à l'étude au Conseil de l'Europe, notamment au sein du CAHDI et du CODEXTER. Ainsi, en 2004, une base de données restreinte a été établie par le CAHDI contenant les contributions nationales des Etats membres et observateurs dudit comité, ainsi que celle de l'Union européenne, sur la mise en œuvre sur le plan national des sanctions des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme et de respect des droits de l'homme. Quant au CODEXTER, il prend cette matière en compte en assurant un suivi efficace de la «feuille de route» pour la contribution du Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

3. D'une manière générale, le Comité des Ministres souligne l'importance dans la lutte contre le terrorisme des sanctions ciblées contenues dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptées en vertu du chapitre 7 de la Charte des Nations Unies, ainsi que de la mise en œuvre de ces sanctions. Cela dit, le Comité des Ministres réaffirme qu'il est essentiel que ces sanctions soient entourées des garanties procédurales nécessaires, comme indiqué dans ses «Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme» du 11 juillet 2002. Le Comité des Ministres encourage tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à soutenir les efforts actuels visant à améliorer encore le système international de sanctions ciblées, notamment en ce qui concerne les procédures équitables et transparentes pour l'inscription de personnes et d'entités sur les listes, pour leur radiation de ces listes ainsi que pour l'octroi de dérogations pour raisons humanitaires.

4. Le point de vue du Conseil de l'Europe est porté à l'attention des Nations Unies et de l'Union européenne par des échanges réguliers entre ces organisations et le CAHDI. Le Conseil de l'Europe tiendra des échanges de vues avec ces organisations sur la relation entre les sanctions ciblées et la conformité aux engagements relatifs aux droits de l'homme, notamment après que la Cour de justice aura rendu ses arrêts dans les différentes affaires concernant les sanctions ciblées actuellement pendantes devant la Cour.

---

1. Adoptée par le Comité des Ministres le 9 juillet 2008, lors de la 1032e réunion des Délégués des Ministres.



## Annexe 1 – Avis du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)

1. Le 6 février 2008, les Délégués des Ministres ont transmis au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) la [Recommandation 1824 \(2008\)](#) de l'Assemblée pour information et commentaires éventuels avant le 15 avril 2008. Les Délégués des Ministres ont également transmis cette recommandation au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et au Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER).

2. Le CAHDI a examiné la recommandation mentionnée cidessus et adopté les commentaires suivants à sa 35e réunion (Strasbourg, 6-7 mars 2008), lesquels portent sur les aspects de la recommandation relevant notamment du mandat du CAHDI (droit international public).

3. Dans la [Recommandation 1824 \(2008\)](#), l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'inviter:

- a. le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Conseil de l'Union européenne à réexaminer leurs régimes de sanctions ciblées et à mettre en œuvre des améliorations de fond et de procédure visant à préserver les droits fondamentaux individuels et la prééminence du droit, dans l'intérêt de la crédibilité de la lutte internationale contre le terrorisme, et notamment un mécanisme efficace et complet de recours contre les sanctions édictées par les organes des Nations Unies et de l'Union européenne;
- b. les Etats membres du Conseil de l'Europe qui siègent, à titre permanent ou non, au Conseil de sécurité des Nations Unies, ou font partie de l'Union européenne, à user de toute urgence de leur influence au sein de ces instances internationales afin qu'elles améliorent leurs régimes respectifs de sanctions ciblées pour garantir le respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit;
- c. les Etats membres du Conseil de l'Europe qui siègent, à titre permanent ou non, au Conseil de sécurité des Nations Unies, ou font partie de l'Union européenne, à respecter les décisions de justice relatives à l'inscription sur les listes noires et à présenter les mesures mises en œuvre afin de mettre un terme aux irrégularités relevées dans le rapport de l'Assemblée.

4. A titre liminaire, le CAHDI souhaite souligner l'utilité du système des sanctions ciblées qui doit être préservé et consolidé, y compris par l'examen des possibilités d'amélioration supplémentaire. Le comité note en outre que le Conseil de sécurité et l'Union européenne suivent continuellement ces questions, au sujet desquelles d'importants progrès ont été accomplis. Le comité souhaite également attirer l'attention sur les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, constituant le cadre juridique international de l'adoption et des effets juridiques des sanctions des Nations Unies, et sur le fait que les questions soulevées font actuellement l'objet d'un litige, notamment dans le cadre des affaires *Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l'Union européenne* et *Commission des Communautés européennes et Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*<sup>2</sup>, pendantes devant la Cour de justice des Communautés européennes et dans lesquelles l'avocat général Maduro a rendu ses conclusions respectivement les 16 et 23 janvier 2008.

5. En ce qui concerne la recommandation mentionnée au paragraphe 3.a ci-dessus, le CAHDI souhaite rappeler sa contribution à l'amélioration de la protection des droits de l'homme dans le cadre du mécanisme de sanctions des Nations Unies en rapport avec la lutte contre le terrorisme. Depuis mars 2004, le comité examine la question de la relation entre, d'un côté, les obligations des Etats de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le fondement desquelles les sanctions sont adoptées, et de l'autre, les obligations de ces mêmes Etats tirées des traités internationaux en matière de droits de l'homme, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme.

6. Il convient de souligner également que les délégations des Etats membres et observateurs du CAHDI ont des échanges réguliers avec les Nations Unies et l'Union européenne, notamment en ce que les représentants de ces deux institutions participent régulièrement aux réunions du comité.

7. En ce qui concerne la recommandation formulée au paragraphe 3.b ci-dessus, le CAHDI salue l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 1730 (2006) et 1735 (2006), lesquelles vont dans le sens d'une meilleure préservation, par le mécanisme de sanctions des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme, des droits fondamentaux des individus et de l'Etat de droit, nonobstant le besoin

---

2. Arrêts du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 21 septembre 2005, T-315/01 (*Kadi c. Conseil et Commission*) et T-306/01 (*Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*). Ces jugements peuvent être consultés sur le site internet de la Cour de justice des Communautés européennes (<http://www.curia.europa.eu>).

d'examiner les possibilités d'améliorations supplémentaires. Le comité note également que des améliorations ont été apportées dans le cadre des procédures de l'Union européenne dans le but de renforcer les droits fondamentaux des individus et l'Etat de droit.

8. Quant à la recommandation formulée au paragraphe 3.c cidessus, le CAHDI souhaite rappeler l'adoption par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002, lors de la 804e réunion des Délégués des Ministres, des «Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme», en particulier le point XIV, qui dispose ceci:

*«L'usage des biens appartenant à des personnes ou des organisations soupçonnées d'activités terroristes peut être suspendu ou limité, notamment par des mesures telles que le gel ou la saisie, par les autorités compétentes. Cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire par le ou les propriétaires des biens concernés.»*

9. Le Comité souligne ensuite qu'il a initié, en 2004, l'établissement d'une base de données restreinte contenant les contributions nationales des Etats membres et observateurs du CAHDI, ainsi que celle de l'Union européenne, à la mise en œuvre sur le plan national des sanctions des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme et au respect des droits de l'homme. Cette base de données comprend notamment des informations sur les décisions judiciaires nationales ou les pratiques étatiques relatives à la relation entre des sanctions visant des personnes et les droits fondamentaux de ces personnes.

10. Cette base de données permet également l'échange de bonnes pratiques entre les Etats, allant dans le sens d'une lutte toujours plus efficace contre le terrorisme et d'une protection des droits de l'homme toujours plus étendue. En mars 2007, le CAHDI a autorisé l'accès à la base de données au Comité du Conseil de sécurité, à sa demande, créé par la [résolution 1267 \(1999\)](#) concernant Al-Qaida, les talibans et les personnes et entités qui leur sont associées.

11. Enfin, le CAHDI poursuit sa réflexion et ses travaux dans le domaine.

## Annexe 2 – Avis du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)

1. Le 6 février 2008, les Délégués des Ministres ont transmis la [Recommandation 1824 \(2008\)](#) de l'Assemblée au Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), pour information et commentaires éventuels avant le 15 avril 2008. Les Délégués des Ministres ont également transmis cette recommandation au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) et au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH).
2. Le CODEXTER a examiné la recommandation susmentionnée lors de sa 14e réunion (Strasbourg, 7-9 avril 2008), ayant à l'esprit les avis et les commentaires déjà rendus par le CAHDI et le CDDH, et a adopté les commentaires suivants.
3. Tout d'abord, le CODEXTER souligne que le régime de sanctions ciblées a été instauré par le Conseil de sécurité des Nations Unies sur la base des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, laquelle constitue le cadre juridique international de l'adoption et des effets juridiques des sanctions, et apporte – en tant qu'important et unique outil universel – une considérable valeur ajoutée à la lutte internationale contre le terrorisme. Il doit être préservé et consolidé conformément aux dispositions pertinentes susmentionnées de la charte, notamment son article 25 et son chapitre VII, nonobstant le besoin d'examiner les possibilités d'améliorations supplémentaires visant à renforcer la crédibilité ainsi que l'efficacité du régime de sanctions ciblées.
4. Dans le même temps, le CODEXTER souligne le besoin de maintenir et de renforcer les principes des droits de l'homme et de l'Etat de droit, lesquels sont nécessaires afin de protéger les droits des individus listés, lorsque le régime de sanctions ciblées est appliqué. A cet égard, le CODEXTER salue les améliorations significatives qui ont déjà été introduites au travers de l'adoption des [Résolutions 1730 \(2006\)](#) et [1735 \(2006\)](#) du Conseil de sécurité. Le CODEXTER insiste également sur l'importance de mettre en œuvre et d'examiner les possibilités d'améliorations supplémentaires du régime de sanctions ciblées, y compris des procédures équitables et transparentes pour l'inscription de personnes et d'entités sur les listes, pour leur radiation de ces listes ainsi que pour l'octroi de dérogations pour raisons humanitaires.
5. Le CODEXTER se félicite de la coopération constante du Conseil de l'Europe avec le Comité du Conseil de sécurité créé par la [Résolution 1267 \(1999\)](#) concernant Al-Qaida, les talibans et les personnes et entités qui leur sont associées. Le CODEXTER suit étroitement les développements dans ce domaine, y compris les procédures judiciaires pendantes concernant la mise en œuvre par l'Union européenne des sanctions prises dans le cadre du régime de la [Résolution 1267 \(1999\)](#)<sup>3</sup>.
6. De plus, le CODEXTER souhaite rappeler que, en tant qu'organisation régionale, le Conseil de l'Europe s'est engagé à faciliter la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, à savoir les [Résolutions 1267 \(1999\)](#), [1373 \(2001\)](#) et [1624 \(2005\)](#), et la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies dont le paragraphe 15 encourage le Comité du Conseil de sécurité mentionné au paragraphe 5 à «continuer de s'employer à renforcer l'efficacité de l'interdiction de voyager prévue par le régime de sanctions de l'Organisation des Nations Unies visant Al-Qaida, les talibans et les personnes et entités qui leur sont associées, et pour s'assurer, à titre prioritaire, du recours à des procédures équitables et transparentes pour l'inscription de personnes et d'entités sur les listes du comité et pour leur radiation de ces listes ainsi que pour l'octroi de dérogations pour raisons humanitaires. A cet égard [la stratégie] encourage les Etats à échanger des informations, notamment en diffusant largement les notices spéciales Interpol-Nations Unies relatives aux personnes visées par ce régime de sanctions».
7. A cet effet, le CODEXTER souhaite rappeler la Recommandation CM/Rec(2007)1 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la coopération contre le terrorisme entre le Conseil de l'Europe et ses Etats membres, et l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol). Le CODEXTER a évalué la mise en œuvre de cette recommandation lors de sa réunion d'octobre 2007 sur la base d'informations fournies par Interpol concernant l'utilisation par les Etats membres du Conseil de l'Europe des outils d'Interpol contre le terrorisme. A cette occasion, le CODEXTER a souligné l'importance d'une utilisation régulière des outils et bases de données d'Interpol, tels que mentionnés dans le paragraphe dispositif de la recommandation, ainsi que des autres outils offerts par Interpol.

---

3. Affaires pendantes Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes et Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes. Arrêts du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 21 septembre 2005, T-315/01 (Kadi c. Conseil et Commission) et T-306/01 (Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission). Ces jugements peuvent être consultés sur le site internet de la Cour de justice des Communautés européennes (<http://www.curia.europa.eu>).

8. Le CODEXTER souhaite souligner l'importance de s'assurer d'un suivi efficace de la «feuille de route» pour la contribution du Conseil de l'Europe à la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. La «feuille de route» a été préparée lors de la réunion ad hoc des présidents des comités pertinents du Conseil de l'Europe sur le terrorisme le 25 avril 2007 et transmise par le Comité des Ministres aux comités intergouvernementaux et aux organes de suivi pertinents le 20 juin 2007. Le CODEXTER revoit régulièrement la mise en œuvre de la «feuille de route» conformément à sa mission de coordination en matière de terrorisme.

9. Le CODEXTER salue l'entrée en vigueur le 1er mai 2008 de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE no 198) et souligne l'importance de sa ratification, ainsi que de celles de la Convention du Conseil de l'Europe pour la répression du terrorisme (STE no 090) et du protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, dès que possible.

10. Le CODEXTER souligne également l'importance de poursuivre l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme, en fournissant un forum de coordination afin de discuter et d'adopter des normes régionales et de bonnes pratiques, ainsi qu'en fournissant une aide à ses Etats membres afin qu'ils améliorent leurs capacités de lutte contre le terrorisme.

### **Annexe 3 – Avis du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)**

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) demeure convaincu de l'importance essentielle de respecter les droits de l'homme et les exigences de l'Etat de droit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, ainsi que cela a été souligné dans les Lignes directrices adoptées par le Comité des Ministres en juillet 2002. C'est pourquoi il partage le souci de l'Assemblée parlementaire, exprimé dans sa [Recommandation 1824 \(2008\)](#) et sa [Résolution 1597 \(2008\)](#), sur le fait que toute sanction ciblée dans le cadre de cette lutte doit être entourée des garanties procédurales nécessaires.
2. Cela étant, il tient à rappeler le bien-fondé de telles sanctions en tant que moyens importants dont disposent les Etats membres pour s'acquitter de leur obligation positive de protéger leurs populations contre des actes terroristes qui menacent la jouissance des droits de l'homme, et tout particulièrement du droit à la vie. Dans les lignes directrices précitées, il est rappelé notamment que: «L'usage des biens appartenant à des personnes ou des organisations soupçonnées d'activités terroristes peut être suspendu ou limité, notamment par des mesures telles que le gel ou la saisie, par les autorités compétentes. Cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire par le ou les propriétaires des biens concernés» (Ligne directrice XIV). Il ne s'agit donc pas de condamner le principe des sanctions ciblées, mais de s'assurer que, par un encadrement approprié, elles respectent les exigences des droits de l'homme et de l'Etat de droit.
3. S'agissant des sanctions ciblées édictées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Conseil de l'Union européenne, le CDDH rappelle l'importance de mettre en place des procédures équitables et d'informer dûment les individus et les entités affectés des raisons pour lesquelles ils ont été frappés de telles sanctions, ainsi que de mettre à leur disposition des recours effectifs pour contester le bien-fondé des sanctions.
4. Le CDDH note que des travaux concernant des procédures équitables dans le contexte des sanctions ciblées se poursuivent au sein des Nations Unies et de l'Union européenne. Plus particulièrement:
  - i. au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, l'information des personnes et des entités affectées par la désignation du Conseil de sécurité a été améliorée et elles disposent d'un mécanisme de demande de sortie des listes qui n'est plus dépendant du soutien de leur Etat de nationalité ou de résidence;
  - ii. une réforme des procédures de l'Union européenne a été opérée en 2007 à la suite d'une décision de la Cour européenne de première instance. Les diverses questions font actuellement l'objet de contentieux, notamment auprès de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire *Kadi c. le Conseil et la Commission* et il conviendra d'en attendre l'issue.