

## Le Médiateur du Comité des sanctions du Conseil de sécurité, un ombudsman ? <sup>1</sup>

Eric DAVID,  
Professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles.

1. La question abordée ici se situe dans le cadre des mesures contraignantes que le Conseil de sécurité prend à l'encontre de particuliers en raison des menaces que le terrorisme constitue pour la paix et la sécurité internationales. Ces mesures varient selon les circonstances mais, le plus souvent, elles consistent à inscrire, sur une liste noire (appelée « Liste récapitulative » <sup>2</sup>), des personnes, groupes ou entités désignés comme terroristes, à demander le gel de leurs avoirs financiers, et à interdire leurs déplacements en dehors de leur pays.

2. L'origine de ces mesures semble remonter à 1999 et 2000. En 1999, le Conseil de sécurité a décidé que les Etats devaient geler les fonds des Taliban <sup>3</sup> et interdire l'accès de leur territoire aux aéronefs des Taliban. Il a créé un Comité composé de tous les membres du Conseil pour contrôler l'exécution de ces mesures et les faciliter en identifiant les fonds et aéronefs des Taliban <sup>4</sup>. En 2000, le Conseil de sécurité a demandé à ce Comité de

« Dresser et tenir à jour, à partir des informations communiquées par les Etats et les organisations régionales, des listes concernant les individus et entités identifiés comme étant associés à Usama bin Laden [...] » (S/Rés. 1333 (2000), § 16, b).

3. Par la suite, le système va se complexifier et revêtir plusieurs formes. Le Conseil de sécurité a, en effet, institué trois comités. Le premier, établi le 15 octobre 1999 <sup>5</sup> (ci-après, « le Comité 1267 »), s'intitule « Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban » <sup>6</sup>; le second, appelé « Comité contre le terrorisme », a été installé au lendemain des attentats du 9 septembre 2001, par la résolution 1373 (le « Comité 1373 ») du 28 septembre 2001; le troisième, le Comité contre la prolifération des armes nucléaires, a été instauré, le 28 avril 2004, par la résolution 1540 (« Comité 1540 »).

4. Si rien n'interdit au Conseil de sécurité de créer de tels comités (il s'agit d'organes subsidiaires du Conseil que celui-ci peut établir en vertu de l'art. 29 de la Charte des NU), il reste que les mesures contraignantes prises par le Conseil de sécurité affectent les droits et libertés de leurs destinataires, ce qui soulève la question de leur légalité au regard des droits humains de ces personnes <sup>7</sup>. Après bien des atermoiements, le Conseil de sécurité a commencé par réglementer les modalités d'inscription sur des listes noires en obligeant les Etats qui demandent l'inscription d'une personne à motiver cette demande <sup>8</sup>; en outre, le

---

<sup>1</sup> La présente note est une version actualisée, en février 2011, d'un exposé présenté par le soussigné au Congrès international de l'Ombudsman à Belo Horizonte (Brésil), le 29 juillet 2010.

<sup>2</sup> S/Rés. 1904, 17 déc. 2009, préambule, 8<sup>e</sup> al.

<sup>3</sup> Le Conseil de sécurité ne met pas de « s » à « taliban » car c'est le pluriel du mot arabe *talib* et qu'ajouter un s serait une tautologie grammaticale ... Voy. [www.gringoire.com/pluriel-de-taliban/](http://www.gringoire.com/pluriel-de-taliban/) De même, on écrit des forums ou des « fora », mais non des foras ...

<sup>4</sup> S/RES/1267, 15 oct. 1999, §§ 4-6.

<sup>5</sup> *Ibid.*, § 6.

<sup>6</sup> Sauf information ou réf. contraire, les précisions qui suivent proviennent du site web du Comité 1267, [www.un.org/french/sc/committees/1267/](http://www.un.org/french/sc/committees/1267/)

<sup>7</sup> Sur la question, DAVID, E., *Droit des organisations internationales*, Presses univ. Bruxelles, 2010, 20<sup>e</sup> éd., pp. 282 ss.

<sup>8</sup> S/Rés. 1735, 22 déc. 2006, § 5; 1822, 30 juin 2008, § 12.

Comité 1267 doit revoir chaque année tous les noms figurant sur la liste qu'il a établie afin de vérifier si leur inscription sur cette liste se justifie toujours <sup>9</sup>.

5. Fin 2009, lors d'un rappel des mesures <sup>10</sup> décidées par les rés. 1267, 1333 et 1390 relatives à Al-Qaida, Oussama ben Laden et les Taliban, le Conseil de sécurité a encadré plus strictement la procédure d'inscription des personnes visées en instituant un « Médiateur ».

Cette procédure est un progrès par rapport au mécanisme du « point focal » qui avait été créé en 2006 <sup>11</sup>. Le Médiateur est, en effet, chargé d'examiner les arguments favorables et défavorables à une demande de radiation avancés « par une personne, un groupe, une entreprise ou une entité » <sup>12</sup> (ci-après « personnes ») inscrits sur une liste en raison de leurs liens présumés avec Al-Qaida et les Taliban, liste qui comportait 485 noms au 9 février 2011. Les Etats doivent prendre à l'égard de ces personnes trois types de mesures :

- geler leurs fonds, avoirs financiers et ressources économiques ;
- interdire l'accès de ces personnes au territoire de ces Etats (sauf s'il s'agit de l'Etat national de ces personnes ou si elles se déplacent à des fins humanitaires ou pour un pèlerinage religieux) <sup>13</sup> ;
- interdire toute fourniture militaire à ces personnes <sup>14</sup>.

6. Peut-on considérer qu'en installant un « Médiateur » aux fins d'examiner le bien ou le mal fondé des mesures prises contre des personnes supposées liées à Al-Qaida ou aux Taliban, le Conseil de sécurité a créé, par sa résolution 1904 du 17 décembre 2009, ce qu'on appelle un « ombudsman », surtout que la version anglaise de cette résolution (§ 20) parle d'« *ombudsperson* » ?

La question devrait intéresser d'autant plus le Brésil qu'il est un des deux Vice-Présidents (avec la Russie) du Comité 1267 présidé, en 2011, par l'Allemagne.

Si l'on prend la définition donnée par Wikipedia (toute honte scientifique bue, le soussigné, après diverses vérifications, n'hésite plus à citer cette source ...), l'ombudsman

« est une personne indépendante et objective qui enquête sur les plaintes des gens contre les organismes gouvernementaux et autres organisations, tant du secteur public que privé. Après un examen approfondi et impartial, il détermine si la plainte est fondée et formule des recommandations à l'intention de l'organisation afin de régler le problème. » <sup>15</sup>

Il s'agit, donc, de vérifier, d'abord, si le Médiateur institué par la résolution 1904 répond à ces critères d'indépendance, d'objectivité, d'aptitude à enquêter sur le fondement de la plainte (I.), ensuite, si cette nouvelle institution purge les vices du système mis en œuvre par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1267 (II.).

<sup>9</sup> S/Rés. 1822, 30 juin 2008, § 22.

<sup>10</sup> S/Rés. 1904, 17 déc. 2009.

<sup>11</sup> S/Rés. 1730, 19 déc. 2006, § 2 ; *cf.* DAVID, *op. cit.*, p. 287.

<sup>12</sup> S/Rés. 1904, 17 déc. 2009, annexe II, § 7, c.

<sup>13</sup> S/Rés. 1267, 15 oct. 1999, § 4, a ; 1591, 29 mars 2005, § 3.

<sup>14</sup> S/Rés. 1333, 19 déc. 2000, § 5, a.

<sup>15</sup> [fr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman](http://fr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman), consulté le 25 février 2011.

## I. Le Médiateur est une forme d'ombudsman

7. Si l'on tient l'ombudsman pour une personne indépendante et objective, il n'est pas douteux que la personne visée par la résolution 1904 répond à cette définition puisque, aux termes de la résolution, cette personne doit être

« une personnalité éminente jouissant d'une haute considération morale, connue pour son impartialité et son intégrité et possédant les hautes qualifications et l'expérience requise dans les domaines pertinents (droit, droits de l'homme, lutte antiterroriste, sanctions, etc) »<sup>16</sup>.

C'est sur cette base que le Comité 1267 a nommé, après consultation avec le SGNU, Mme Kimberly Prost, actuellement juge *ad litem* au TPIY depuis 2006, anciennement Procureur fédéral au ministère canadien de la Justice pendant 20 ans, et Chef de la Section des avis juridiques de l'Office des NU contre la drogue et le crime (UNODOC) en 2005<sup>17</sup>.

8. La définition usuelle de l'ombudsman (*supra* § 6) indique que celui-ci doit examiner attentivement la plainte et formuler des recommandations sur son bien-fondé ou son absence de fondement. En l'espèce, la rés. 1904 prévoit, de manière assez détaillée, que

- le Médiateur examine la recevabilité de la demande de radiation et la renvoie à son auteur (le requérant) si elle est manifestement mal fondée (par ex., lorsque la personne est clairement associée à Al-Qaida, à Ben Laden ou aux Taliban) ;
- si la demande est recevable, le Médiateur la communique au Comité 1267, aux Etats concernés (Etat national, Etat de résidence, Etat ayant demandé l'inscription), aux instances compétentes des NU et à l'Equipe de surveillance (composée d'experts en matière de lutte contre le financement du terrorisme pour aider le Comité à remplir son mandat)<sup>18</sup> ; ceux-ci ont 2 mois (délai qui peut être prolongé une fois) pour apporter toute information pertinente au Médiateur ;
- le Médiateur peut dialoguer avec le requérant et lui demander toute information de nature à faciliter la décision finale ; après 2 mois (délai qui peut être prolongé une fois), le Médiateur, avec le concours de l'Equipe de surveillance, présente au Comité les arguments pour ou contre la radiation<sup>19</sup>.

Les fonctions du Médiateur correspondent bien à celles de la définition classique de l'ombudsman. Reste à voir si cela suffit à purger les vices qui affectent l'actuel système de mesures individuelles décidées par le Conseil de sécurité.

## II. L'institution du Médiateur n'efface pas les vices qui affectent le système de mesures individuelles prises par le Conseil de sécurité

9. Les mesures individuelles contraignantes que prend le Comité 1267 sont qualifiées par le Conseil de sécurité de mesures à « caractère préventif », « indépendantes des règles pénales

<sup>16</sup> S/Rés. 1904, 17 déc. 2009, § 20

<sup>17</sup> Doc. SC/9947, 7 juin 2010, [www.un.org/](http://www.un.org/)

<sup>18</sup> S/Rés. 1526, 30 janv. 2004, § 6.

<sup>19</sup> S/Rés. 1904, 17 déc. 2009, annexe II, §§ 2-7.

de droit interne »<sup>20</sup> : le caractère préventif de ces mesures est énoncé pour la première fois, à la connaissance de l'auteur, en 2005<sup>21</sup> alors que leur adoption remonte à la rés. 1267 adoptée en 1999.

Peut-on vraiment considérer ces mesures comme des mesures « préventives » à caractère *non* pénal ? Cela semble douteux : l'inscription d'un particulier sur une liste noire et le gel de ses avoirs affectent son droit à la dignité et son droit de propriété garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) (art. 1 et 17). Or de telles atteintes ne sont, généralement, admises que dans le cadre d'une condamnation pénale. Le Conseil de sécurité semble, lui-même, le reconnaître : en 2006, il constate que

« les *sanctions* imposées par le Conseil de sécurité sont souvent appliquées sous l'empire du droit interne, y compris, le cas échéant, le droit *pénal* et qu'une coopération accrue entre l'ONU et *Interpol* renforcerait l'application de ces lois par les Etats »<sup>22</sup> (nous soulignons)

**10.** Certes, ce n'est pas une reconnaissance formelle du caractère pénal de ces mesures ; le Conseil se borne à constater que celles-ci « sont *souvent* appliquées sous l'empire du droit interne, y compris, *le cas échéant*, le droit pénal » (nous soulignons). Le Conseil ne dit pas explicitement que les mesures en cause sont « pénales », mais il les qualifie, lui-même, de « sanctions », il reconnaît qu'elles peuvent relever du « droit pénal » des Etats et qu'elles sont de nature à fonder l'action d' « Interpol » (*supra* § 9), un organisme de coopération à caractère typiquement pénal. Il est d'ailleurs significatif que le site web des NU range le Comité 1267 au nombre des « comités des *sanctions* du Conseil de sécurité »<sup>23</sup> (nous soulignons). Ce Comité est d'ailleurs appelé officiellement « Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban » (*supra* § 3) ; en 2010, lors de la 6424<sup>e</sup> séance du Conseil de sécurité, plusieurs Etats ont qualifié de « sanctions » les mesures visées par la résolution 1267 (Autriche, Pakistan, Japon, Chine, E.-U., Gabon, France, R.-U., Espagne, Maroc, Norvège)<sup>24</sup>

Pour la Cour EDH, des sanctions qui ne sont pas qualifiées de « pénales » le sont néanmoins si l'on tient compte de leur « degré de sévérité »<sup>25</sup>. Or l'inscription d'une personne sur une liste noire ou le gel de ses avoirs sont loin d'être des mesures légères. Nous pensons, donc, qu'elles ne sont admissibles que si elles sont prises dans le cadre d'une procédure judiciaire répondant aux garanties en vigueur dans tout Etat de droit, ce qui signifie qu'elles devraient être prononcées par un juge (DUDH, art. 10 ; Pacte relatif aux droits civils et politiques, art. 14, § 1).

**11.** Or si le Médiateur s'apparente à un ombudsman, il n'en devient pas pour autant juge. L'institution ne judiciarise pas la procédure :

- la présomption d'innocence est ignorée (le gel des fonds et l'inscription sont décidés *ab initio*)<sup>26</sup> ;
- la procédure n'est ni publique ni contradictoire<sup>27</sup> ;

<sup>20</sup> S/Rés. 1735, 22 déc. 2006, préambule 10<sup>e</sup> al.

<sup>21</sup> S/Rés. 1617, 29 juillet 2005, préambule, 7<sup>e</sup> al.

<sup>22</sup> S/Rés. 1699, 8 août 2006, préambule, 5<sup>e</sup> al.

<sup>23</sup> [www.un.org/french/sc/committees/](http://www.un.org/french/sc/committees/) consulté le 16 mars 2011.

<sup>24</sup> [www.un.org/News/fr-press/docs/2010/CS10085.doc.htm](http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/CS10085.doc.htm) consulté le 16 mars 2011.

<sup>25</sup> *Engel et al. c/ Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 82, *Séries A*, vol. 22, p. 35.

<sup>26</sup> S/Rés. 1267, 15 oct. 1999, §§ 4 et 6, d

<sup>27</sup> S/Rés. 1904, 17 déc. 2009, Annexe II, § 9

- le requérant n'est pas présent <sup>28</sup> ;
- il n'est pas représenté par un conseil <sup>29</sup> ;
- la décision finale est prise par un organe politique (le Comité composé de représentants des gouvernements) <sup>30</sup> ;
- la motivation est facultative (!) <sup>31</sup> ;
- il n'y a d'autre recours qu'une nouvelle saisine du Médiateur qui reste sans effet si le requérant n'apporte pas d'élément nouveau à l'appui de sa demande <sup>32</sup> ;
- bref, autant de violations des §§ 1, 2, 3, 5 et 6 de l'art. 14 du Pacte de 1966 !

**12.** L'institution du Médiateur codifie la procédure de radiation d'une personne de la liste noire et des mesures contraignantes qui y sont associées ; elle permet un contrôle extérieur, indépendant et objectif des décisions du Comité, mais celui-ci – organe purement politique – conserve le pouvoir du dernier mot sur la demande de radiation.

Même si le Médiateur s'apparente à un ombudsman, même si l'institution est un progrès en matière de respect des droits humains, elle n'aboutit pas à légaliser un système qui reste fondamentalement contraire aux droits et libertés fondamentaux.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, Annexe II, §§ 10 ss.

<sup>31</sup> *Ibid.*, § 12.

<sup>32</sup> *Ibid.*, § 1, e.