

# La primauté des résolutions du Conseil de sécurité à l'épreuve des droits fondamentaux

L'exemple paradigmatique du mécanisme de gel des avoirs

Mémoire réalisé par  
**Laura Cohen**

Promoteur(s)  
**Nicolas Bonbled**

Année académique 2014-2015  
**Master en droit**



Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.\*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

\* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

*Je tiens, tout d'abord, à remercier mon promoteur M. Bonbled pour son écoute, sa disponibilité, ses conseils avisés, ainsi que les diverses corrections auxquelles il s'est plié avec patience tout au long de la rédaction de cette étude.*

*Je tiens également à adresser de chaleureux remerciements à mes parents et mes proches pour leur soutien constant, leur attention ainsi que leurs nombreuses relectures m'ayant permis de mener à bien le présent projet.*

*« Le monde ne sera pas détruit par ceux qui font le mal, mais par ceux qui les regardent sans rien faire ».*

Albert Einstein

## **INTRODUCTION**

Progressivement gangrénée par la montée du terrorisme, la Syrie est désormais en proie à des violences meurtrières partiellement commises par l'État islamique et le Front Al-Nosra, tous deux revêtant le statut d'organisations terroristes aux yeux de la communauté internationale. Afin de tenter de pallier, tant bien que mal, leur avancée, les Nations-Unies ont décidé de recourir à une pratique tendant, depuis un peu plus d'une décennie, à devenir monnaie courante sur la scène internationale : le mécanisme de gel des avoirs<sup>1</sup>.

Initiées à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, ces mesures coercitives constituent l'une des branches de la lutte antiterroriste menée à l'échelle aussi bien internationale qu'européenne et nationale. Comme sa dénomination le sous-entend, ce régime consiste à geler les fonds d'individus ou d'entités soupçonnés d'entretenir des liens avec le monde du terrorisme<sup>2</sup>. L'inscription de ces personnes, aussi bien physiques que morales, sur une liste noire s'accompagne corollairement de la privation de leurs avoirs dans le dessein final qu'elles ne puissent point les mettre à profit en vue de financer les activités terroristes auxquelles elles sont précisément suspectées d'être affiliées. Puisant sa source originelle au sein des Nations-Unies, force est de constater qu'au fil du temps le régime de gel des ressources financières séduisit également les instances européennes et nationales, de telle sorte que celles-ci s'attelèrent rapidement à opérer la transposition de ces *smart sanctions*<sup>3</sup>.

Notre étude visera incidemment à examiner l'articulation des obligations onusiennes et européennes à travers le prisme des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste. Plus fondamentalement, il s'agira de mettre en exergue la manière dont, progressivement et récemment, fut remise en cause la primauté des résolutions du Conseil de sécurité sur les autres obligations conventionnelles des États membres de l'Organisation des Nations-Unies (ci-après « ONU »).

La problématique de notre étude portant dès lors sur la lutte contre le terrorisme à l'épreuve des standards fondamentaux, il convient d'apporter une précision de deux ordres.

---

<sup>1</sup> Rés. 2199 du 12 février 2015.

<sup>2</sup> I. COUZIGOU, « La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme », *Rev. gén. dr. intern. publ.*, 2008, p. 51.

<sup>3</sup> C. JANSSENS., « Het Kadi-arrest van het Hof van Justitie inzake terrorismelijsten. De beslechting van enkele hete hangijzers met betrekking tot interne en externe bevoegdheidsafbakening en rechtsbescherming », *R.W.*, 2008-2009, p. 1414.

*Primo*, le concept de terrorisme ne fait encore guère l'objet d'une définition générale. Ce constat peut paraître paradoxal à une époque où ce fléau connaît un essor certain et constitue la menace principale s'inscrivant au cœur des considérations des instances internationales, européennes et nationales. Or, si lesdites instances s'attellent à mettre en œuvre une pléiade d'instruments législatifs et juridiques en vue de pallier ce danger pernicieux, il n'en demeure pas moins qu'elles ne parviennent point à adopter un front commun lorsqu'il s'agit de définir ce concept. Étant donné que la présente étude traitera de la lutte contre le terrorisme initiée au niveau onusien et transposée à l'échelle européenne et nationale, il nous paraît cohérent de recourir à la définition de ce concept tel qu'appréhendé par les Nations-Unies elles-mêmes.

Si cette instance supranationale n'a toutefois point accepté de définition du terrorisme en tant que telle, force est de souligner qu'elle se fonde, à défaut, sur celle édictée par l'expert en la matière, A.P. Schmid. Selon ce dernier, il s'agit d'« *une méthode d'action violente répétée inspirant l'anxiété, employée par des acteurs clandestins individuels, en groupes ou étatiques (semi-) clandestins, pour des raisons idiosyncratiques, criminelles ou politiques, selon laquelle — par opposition à l'assassinat — les cibles directes de la violence ne sont pas les cibles principales. Les victimes humaines immédiates de la violence sont généralement choisies au hasard (cibles d'occasion) ou sélectivement (cibles représentatives ou symboliques) dans une population cible, et servent de générateurs de message. Les processus de communication basés sur la violence ou la menace entre les (organisations) terroristes, les victimes (potentielles), et les cibles principales sont utilisés pour manipuler la (le public) cible principale, en faisant une cible de la terreur, une cible d'exigences, ou une cible d'attention, selon que l'intimidation, la coercition, ou la propagande est le premier but* »<sup>4</sup>.

*Secundo*, il s'agit de justifier la raison pour laquelle nous nous cantonnons à traiter du régime de gel des avoirs, sans égard aux autres mesures de lutte antiterroriste telles les écoutes téléphoniques voire les embargos. À vrai dire, le motif est double. Elle tient tout d'abord d'un souci de concision. Il est en effet inconcevable de s'atteler à l'analyse de tous les moyens dont dispose la communauté internationale pour combattre le fléau terroriste en l'espace restreint d'une soixantaine de pages. Il convient par conséquent de limiter notre étude à certains aspects de la lutte antiterroriste. Ensuite, parmi le large éventail des moyens mis en branle afin de mener efficacement ladite lutte, le régime de gel des ressources financières est

---

<sup>4</sup>A.P. SCHMID, A.J. JONGMAN *Political Terrorism : A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, And Literature*, Transaction Publishers, 1988, pp. 1-2.

rapidement apparu comme le plus pertinent non seulement en raison de son actualité mais également du contentieux auquel il a donné, et donne toujours, lieu à l'échelle internationale, européenne et nationale.

Afin de mesurer au mieux les tenants et aboutissants de la problématique envisagée dans notre étude, celle-ci se divisera en deux parties principales. Tandis que la première s'attellera à dépeindre l'action du Conseil de sécurité dans son combat contre le terrorisme, la seconde plongera le lecteur dans le cœur de la question traitée en faisant état des diverses décisions judiciaires – rendues tantôt par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »), tantôt par la Cour européenne des droits de l'homme – ayant joué un rôle primordial dans l'autonomisation des deux ordres juridiques européens à travers le prisme des standards fondamentaux tels que garantis à l'échelle européenne.

La méthodologie de notre étude ne consistera guère à purement et simplement se circonscrire à une dogmatique juridique. Il ne s'agit effectivement pas de dresser béatement un bilan législatif et jurisprudentiel de la matière mais, aussi et surtout, porter un regard critique sur l'action de l'ONU ainsi que celle de l'Union européenne. Comme nous le verrons, tandis que la première use et abuse parfois des pouvoirs dont elle jouit dans sa lutte contre le terrorisme, et ce, au détriment des droits de l'homme, la seconde n'est pas non plus exempte de toute critique lorsqu'elle consacre l'autonomie de son ordre juridique au nom de ces mêmes droits.

Le fil rouge de cette étude tendra à mettre en exergue l'euphémique complexité des rapports entre les instances internationales, européennes et nationales dans la mise en œuvre d'une politique effective destinée à réduire à peau de chagrin la menace terroriste ainsi que leur effroyable difficulté à concilier pleinement les mesures coercitives de gel des avoirs avec le respect des standards fondamentaux.

## **PREMIÈRE PARTIE : L'ACTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LA LUTTE ANTITERRORISTE**

En vue d'appréhender au mieux l'action poursuivie par l'organe onusien dans le dessein de combattre le fléau terroriste, celle-ci se doit nécessairement d'être analysée sous deux angles distincts, certes, mais complémentaires. À cet effet, il advient, dans un premier temps, de s'interroger sur les moyens mis en œuvre dans la lutte contre le terrorisme menée au niveau de l'ONU, en se cantonnant à l'analyse de la pratique spécifique du mécanisme de gel des avoirs. Dans un second temps, nous ferons état du contrôle, limité au demeurant, auquel est astreinte l'action du Conseil de sécurité.

### **Titre 1. Les moyens : le mécanisme des listes noires**

La procédure de gel des ressources financières actionnée à l'égard d'entités sur lesquelles pèsent des soupçons de terrorisme est issue d'un fondement historique et originel que nous commencerons par dépeindre succinctement. En outre, afin de mesurer pleinement les tenants et aboutissants de ce mécanisme sujet à plein essor, il conviendra d'en dresser les procédures d'inscription ainsi que de radiation.

#### **Chapitre 1 : Historique**

##### ***Section 1. Les prémices du régime de gel des avoirs***

À son origine, le Conseil de sécurité des Nations-Unies fit de la lutte contre le terrorisme, menace latente et délétère, son cheval de bataille. Le crépuscule du XX<sup>ème</sup> siècle amorce dès lors l'édiction, sous le joug de l'organe politique onusien, de sanctions dites intelligentes (également dénommées *smart sanctions*) destinées à frapper de plein fouet et individuellement les personnes suspectées d'entretenir des liens, fussent-ils des moins substantiels, avec le monde du terrorisme<sup>5</sup>. Plus fondamentalement, le Conseil de sécurité entendit agir de façon pragmatique et concrète en érigeant des sanctions financières à l'encontre de (prétendus) terroristes<sup>6</sup>.

Le régime de gel des avoirs vit dès lors le jour sous l'impulsion de la résolution 1267 (1999). Originellement, ledit régime avait pour dessein d'astreindre les Taliban, sous la coupe

---

<sup>5</sup> C. JANSSENS., « Het Kadi-arrest van het Hof van Justitie inzake terrorismelijsten. De beslechting van enkele hete hangijzers met betrekking tot interne en externe bevoegdheidsafbakening en rechtsbescherming », *op. cit.*, p. 1414.

<sup>6</sup> G. BURDEAU, « Le gel d'avoirs étrangers », *J.D.I.*, 1997, p. 5.

desquels était tombé l'Afghanistan, de procéder à l'extradition d'Oussama Ben Laden, sur les épaules duquel pesaient de lourds soupçons quant à l'orchestration de divers attentats dirigés à l'encontre d'ambassades américaines. Or, observant que cette exigence, formulée par le biais de la résolution 1214 (1998), était restée lettre morte, le Conseil de sécurité entendit recourir à un mécanisme plus astreignant, placé sous le signe de l'oppression financière, à savoir la prescription du gel des avoirs détenus par les Taliban<sup>7</sup>.

Toutefois, timidité et progrès en demi-teinte caractérisent les premiers pas du régime de mesures coercitives mis en place par cet organe supranational. Certes, l'action législative de ce dernier n'est-elle point à blâmer : de nombreuses résolutions sont adoptées ayant pour effet d'amorcer une évolution notable dudit régime. La résolution 1333 (2000) étend ainsi l'application des sanctions financières à Ben-Laden et Al-Qaida ainsi qu'aux individus et entités y étant liés, et ce, en adressant aux États parties l'injonction claire et précise de procéder au gel des ressources financières détenues par ces personnes, physiques ou morales. Ainsi, ladite résolution « *décide que tous les États prendront de nouvelles mesures pour [...] geler sans retard les fonds et autres actifs financiers d'Usama bin Laden et des individus et entités qui lui sont associés, tels qu'identifiés par le Comité, y compris l'organisation Al-Qaida* ».

Il n'en demeure pas moins qu'un événement aussi tragique qu'inattendu aura pour effet d'apporter un essor des plus spectaculaires à la procédure de gel : les attentats du 11 septembre 2001. C'est à compter de cette date funeste qu'il convient d'analyser l'évolution du régime de sanctions financières sous l'égide, d'une part, des Nations-Unies, et d'autre part, de l'Union européenne.

## ***Section 2. L'essor du régime au niveau onusien***

À l'échelle des Nations-Unies, les attentats mortels dirigés à l'encontre de plusieurs édifices sis sur le sol américain sont à l'origine d'une micro-révolution, corrélative à une prise de conscience violente mais indispensable. En effet, aussi paradoxal que cela puisse paraître, les attentats en question furent perpétrés par une organisation terroriste, à savoir Al-Qaida, à l'encontre de laquelle des mesures coercitives consistant en des sanctions financières avaient pourtant précisément étaient dressées ! Le régime de gel s'était dès lors révélé des plus

---

<sup>7</sup> A. CUYVERS, « The Kadi II Judgment of the General Court : The ECJ's Predicament and the Consequences for Member States », *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 482.

infructueux pour la bonne et simple raison qu'il avait lamentablement échoué à anéantir ce qu'il était néanmoins destiné à réduire à peau de chagrin : la menace terroriste afghane.

Le Conseil de sécurité ne se laisse, néanmoins, guère gagner par la stupeur et met un point d'honneur à amorcer une nouvelle ère dans le régime de gel des avoirs. Las de prêcher dans le désert, l'organe politique procède dès lors à l'adoption d'une résolution-phare dont la spécificité est d'élargir substantiellement le champ et la portée des sanctions financières. En effet, sur le pied de la résolution 1373 (2001), celles-ci visent dorénavant les « *menaces à la paix et la sécurité internationales* » résultant d'actes terroristes. En d'autres termes, quiconque désormais soupçonné d'entretenir des liens, aussi bien intrinsèques qu'apparents, avec le monde du terrorisme est susceptible de voir ses avoirs confisqués<sup>8</sup>.

Déterminé à faire flèche de tout bois dans le dessein d'éradiquer la menace terroriste, le Conseil de sécurité attache à cette résolution une autre particularité, puisque c'est désormais aux États membres qu'il appartient le soin d'ériger la liste noire, sur base de laquelle les sanctions seront prononcées. Elle stipule en effet « *que tous les États doivent [...] geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlés, directement ou indirectement, par elles* ». En cela, cette décision tranche singulièrement avec sa grande sœur, la résolution 1267 (1999), dans la mesure où cette dernière procédait elle-même au *listing*<sup>9</sup>.

D'ailleurs, ladite résolution devient obsolète dès décembre 2001, lorsqu'un nouveau gouvernement prend les commandes de l'État afghan, duquel les Taliban sont bannis. Le Conseil de sécurité n'étant plus, à compter de ce moment, en mesure d'adopter des sanctions à l'encontre de cet État dans son ensemble, il est tenu de les diriger à l'encontre de personnes

---

<sup>8</sup> P. DE HERT et K. WEIS, «Europese terrorismelijsten. Beperkte rechtsbescherming», *N.J.W.*, 25 mars 2009, p. 244.

<sup>9</sup> S. LAVAUX et P. PIETERS, « Les listes nationales et internationales des organisations terroristes », *Rev. dr. pén. crim.*, 2008, p. 737.

physiques ou morales déterminées, suspectées d'entretenir des liens avec Ben-Laden, Al-Qaida et les Taliban<sup>10</sup>. La résolution 1390 (2002) consacre cette nouvelle réalité.

À cet égard, un dernier rebondissement, mais pas des moindres, contribuera à opérer un ultime remaniement, fondamental au demeurant, du régime de sanctions : la mort d'Oussama Ben Laden, survenue en mai 2011. La résolution 1390 (2002) se trouva en effet partiellement amputée de sa raison d'être. Le Conseil de sécurité y remédia en adoptant, les résolutions 1988 (2011) et 1989 (2011). Celles-ci présentent la caractéristique de scinder de façon dichotomique la lutte contre le terrorisme d'origine afghane.

À cet escient, tandis que la première de ces résolutions dispose que le Comité créé par ses soins sera seul compétent pour diriger des mesures coercitives de gel à l'encontre des Taliban, la seconde déclare que le Comité 1267, renommé « *Comité des sanctions contre Al-Qaida* », sera dorénavant cantonné, comme le laisse entendre sa dénomination, à ériger des sanctions à l'encontre de l'organisation Al-Qaida. Nonobstant cette scission, ces deux entités terroristes afghanes ne doivent guère être appréhendées comme radicalement distinctes, étant entendu que les liens intrinsèques qu'elles entretiennent contribuent à accroître la perversité les caractérisant<sup>11</sup>.

### ***Section 3. L'essor du régime au niveau de l'Union européenne***

À l'image de la communauté internationale, l'Union européenne entendit mettre en place un arsenal législatif destiné à tuer dans l'œuf l'expansion d'actes terroristes, et ce, antérieurement aux attentats funestes de septembre 2001. La lutte contre le terrorisme organisée au niveau européen connaît de nombreuses similitudes et parallélismes avec celle engagée au niveau international. C'est ainsi que la position commune 154 (2001) prononce le gel des fonds de Ben Laden et toutes personnes physiques ou morales suspectées d'y être liées<sup>12</sup>. Il n'en demeure pas moins que c'est au lendemain des événements tragiques de 2001 que l'Union européenne, à l'instar des Nations-Unies, se verra confrontée à la nécessité de

---

<sup>10</sup> I. COUZIGOU, « La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 51.

<sup>11</sup> Conseil de sécurité, /Le Conseil de sécurité renforce l'efficacité du régime de sanctions établi en Afghanistan par la résolution 1267(1999)/, 17 juin 2011, CS/10285, disponible sur <http://www.un.org/press/fr/2011/CS10285.doc.htm>, (26 octobre 2014).

<sup>12</sup> Position commune du Conseil du 26 février 2001 concernant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre des Taliban et modifiant la position commune 96/746/PESC, J.O.C.E., L 057, du 27 février 2001, p. 1.

mettre en place un mécanisme destiné à lutter avec pragmatisme contre la menace omnisciente que constitue le terrorisme.

Conséquemment à l'effondrement des Taliban en Afghanistan, la position commune 402 (2002) prévoit ainsi, à l'image de la résolution 1390 (2002), l'établissement de sanctions financières dans le chef, non plus du gouvernement afghan dans son ensemble, mais bel et bien de Ben Laden, Al-Qaida et des Taliban<sup>13</sup>. Un règlement adopté par les instances européennes vise, quant à lui, à mettre en application le régime de gel des fonds à l'encontre des entités ainsi identifiées<sup>14</sup>.

*Last but not least*, le décès de Ben Laden ainsi que la décision onusienne corrélative de scinder le prononcé de sanctions financières contre, d'une part, Al-Qaida et, d'autre part, les Taliban furent la source de modifications similaires au niveau européen. Dès lors, l'Union s'attela-t-elle également à ériger deux types de liste visant l'établissement de mesures coercitives à l'encontre de personnes, qu'elles soient physiques ou morales, soupçonnées d'entretenir des rapports avec Al-Qaida (pour la première de ces listes<sup>15</sup>) et les Taliban (pour la seconde<sup>16</sup>).

De surcroît, l'électrochoc subi par les Nations-Unies conséquemment aux attentats meurtriers de septembre 2001 toucha également de ses ondes l'Union européenne. Désormais consciente que la menace terroriste pouvait être partout disséminée, ses instances s'attelèrent à dresser un panel d'actes s'inscrivant dans un cadre bien plus large que la seule lutte contre le terrorisme afghan<sup>17</sup>. Deux positions communes clés doivent à cet égard être mentionnées.

---

<sup>13</sup> Position commune du Conseil du 27 mai 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC, *J.O.C.E.*, L 139, du 29 mai 2002, p. 4.

<sup>14</sup> Règl. (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban et abrogeant le Règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *J.O.C.E.*, L 139, du 29 mai 2002, p. 9.

<sup>15</sup> Décision du conseil du 1<sup>er</sup> août 2011 modifiant la position commune 2002/402/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, *J.O.C.E.*, L 199, du 2 août 2011, p. 73.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> L. MOREILLON et A. WILLI-JAYET, *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 514-515.

La première, connue sous le nom de position commune 930 (2001), prévoit le gel des fonds détenus par des personnes physiques ou morales suspectées de planifier la commission voire commettent des actes terroristes sur le sol d'un État membre. Elle répond au nom de liste d'exécution.

La seconde décision européenne, dénommée, quant à elle, position commune 931 (2001), est l'exemple paradigmatique des rapports étroits liant intrinsèquement les instruments internationaux et européens. En effet, ladite position ne constitue ni plus ni moins que le parachèvement de la résolution 1373 (2001) dont nous nous souviendrons qu'elle enjoignait les États membres à dresser, par eux-mêmes, la liste des personnes et entités sur lesquelles pèsent des soupçons de liens avec le monde du terrorisme et dont les ressources financières se doivent par conséquent de subir un gel<sup>18</sup>. Il s'agit de la liste autonome.

## Chapitre 2. **Procédure d'inscription**

### *Section 1. Au niveau onusien*

Comme précisé ci-avant (voy. *supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 1, section 2), le Conseil de sécurité s'attela, conséquemment au décès d'Oussama Ben Laden, à adopter les résolutions 1988 (2011) et 1989 (2011), lesquelles présentent la caractéristique de scinder la lutte contre le terrorisme d'origine afghane, étant entendu qu'un premier Comité a vocation à ériger des sanctions à l'égard des Taliban tandis que la sphère de compétence du second se limite à Al-Qaida.

Nonobstant l'existence de ces deux Comités, la procédure d'inscription sur la liste récapitulative est similaire et s'articule en plusieurs étapes.

*Primo*, il convient de préciser que les États parties sont seuls habilités à formuler une demande d'inscription. Par conséquent, lorsqu'un État nourrit le désir d'émettre une telle demande, il est invité à faire part de son intention aux autres pays. En outre, il est tenu de recueillir, autant que faire se peut, des preuves et informations pertinentes pour fonder la culpabilité de la personne dont il entend obtenir le *listing*, et ce, auprès de l'État dont cette dernière est ressortissante ou résidente<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 344, du 28 décembre 2001, p. 93.

<sup>19</sup> Directives régissant la conduite des travaux du Comité (adoptées le 7 novembre 2002, modifiées les 10 avril 2003, 21 décembre 2005, 29 novembre 2006, 12 février 2007, 9 décembre 2008, 22 juillet 2010, et 26 janvier 2011).

*Secundo*, lorsqu'il estime être en possession de preuves attestant suffisamment de la culpabilité de la cible visée, l'État introduit, mémoire à l'appui, une demande d'inscription<sup>20</sup>. Il est alors tenu de fournir les informations et éléments de preuves les plus complets possibles non seulement afin d'étayer et justifier ladite demande mais également en vue de permettre et faciliter l'identification de la cible concernée<sup>21</sup>.

*Tertio*, l'intégralité des informations ainsi délivrées sont soumises à l'analyse du Comité compétent, étant entendu que celui-ci se trouve aidé dans sa tâche par l'« *équipe de surveillance* »<sup>22</sup>. Or, c'est à ce stade de la procédure que le bât blesse ! La décision rendue par le Comité quant à l'inscription de la personne concernée doit en effet être prononcée à l'unanimité<sup>23</sup>. En d'autres termes, chacun des quinze membres le composant jouit d'un droit de veto. Le constat est sans appel : le rejet de la demande d'inscription par un seul et unique État membre suffit à enrayer la machine toute entière.

Tempérons toutefois cette affirmation dans la mesure où l'existence d'une alternative doit être soulevée. En effet, subséquent au rejet manifesté par un État, il appartient au Comité d'organiser diverses réunions entre membres dans le dessein d'aboutir à un accord. Le consensus est alors de mise. S'il devait cependant advenir qu'aucun accord ne fût trouvé, l'organe se verrait retirer l'affaire sans autre forme de procès, étant entendu que celle-ci serait alors renvoyée auprès de l'organe supérieur, qui n'est autre que le Conseil de sécurité<sup>24</sup>. La pratique a toutefois démontré qu'une telle situation constitue un fait excessivement rare dans la mesure où le Comité présente une nette tendance à valider sans broncher les propositions d'inscription qui lui sont déférées. La raison d'être de ce comportement puise sa source dans la peur suscitée par la menace terroriste, les membres du Comité étant souvent peu aises à l'idée de refuser le *listing* d'une personne sur laquelle pèsent des soupçons de terrorisme, quand bien même seraient-ils maigres<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Rés. 1735 du 22 décembre 2006 ; Rés. 1904 du 17 décembre 2006.

<sup>21</sup> Rés. 1904 du 17 décembre 2009.

<sup>22</sup> Rés. 1526 du 30 janvier 2004.

<sup>23</sup> Directives régissant la conduite des travaux du Comité (adoptées le 7 novembre 2002, modifiées les 10 avril 2003, 21 décembre 2005, 29 novembre 2006, 12 février 2007, 9 décembre 2008, 22 juillet 2010, et 26 janvier 2011).

<sup>24</sup> I. COUZIGOU, « La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 54.

<sup>25</sup> J.A. FROWEIN, « The UN Anti-Terrorism Administration and the Rule of Law », in *Common Values in International Law : essays in Honour of Christian Tomuschat*, Kehl, N.P. Engel Verlag, 2006, p. 788.

Par ailleurs, mettant en exergue la nécessité d'une meilleure transparence au stade de l'inscription sur la liste récapitulative de la cible visée, la résolution 1822 (2008), adoptée conséquemment à l'arrêt Kadi (voy. *infra*, Partie 2, titre 1, chapitre 1), stipule non seulement que les listes onusiennes doivent être rendues publiques mais également que les motifs soutenant le *listing* soient communiqués, par le biais d'une lettre, à la cible inscrite.

Au terme de la procédure décrite succinctement ci-dessus, la cible visée se trouve inscrite sur la *blacklist* et voit dès lors ses avoirs saisis. Cependant, un tempérament au gel de ses fonds existe, sous la forme d'une clause dite humanitaire. Comme son appellation le laisse deviner, cette atténuation du régime des avoirs est motivée par des motifs qui auront pour effet de rendre caduques les effets dudit régime pour deux types de dépenses strictement délimitées : celles dites de base (procuration de vivres, paiement du loyer, soins médicaux,...) et celles dites extraordinaires (remboursement d'une dette auprès d'un créancier,...). Force est toutefois de constater que le Comité exerce ici, encore et toujours, son spectre influent dans la mesure où l'autorisation de délivrance, à la personne listée, d'une partie des avoirs nécessaires aux dépenses adéquates est exclusivement octroyée selon son bon vouloir<sup>26</sup>.

## **Section 2. Au niveau de l'Union européenne**

Comme précédemment dépeint (voy. *supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 1, section 3), le mécanisme de gel européen comporte deux types de listes : celle dite autonome et celle dite d'exécution. Or, seule une procédure d'inscription pour la liste autonome se révèle pertinente dans la mesure où la liste d'exécution ne se cantonne qu'à transposer, au niveau européen, la *blacklist* érigée au niveau supranational.

La procédure d'inscription sur la liste autonome fut, au fil du temps, formalisée au gré de la jurisprudence de la CJUE<sup>27</sup>. Plus précisément, l'arrêt de l'Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran, par lequel le Tribunal de première instance des communautés européennes (ci-après « TPICE », désormais dénommé Tribunal de première instance de l'Union européenne) conclut à la violation de l'obligation de motivation, eut des répercussions

---

<sup>26</sup> Rés. 1452 du 20 décembre 2002.

<sup>27</sup> G. DELLA CANANEA, « Return to the due process of law : the European Union and the fight against terrorism », *E. L. Rev.*, 2007, p. 901.

substantielles sur les formalités de *listing*<sup>28</sup>. Le parallélisme de la procédure d'inscription au niveau européen avec celle applicable à l'échelle des Nations-Unies est manifeste.

Tout d'abord, seuls les États membres sont compétents pour déposer une demande d'inscription sur la liste noire autonome. Qui plus est, ladite demande doit être délivrée auprès d'une section du Conseil de l'Union européenne, répondant à l'appellation « *Mise en œuvre de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme* » (ci-après « Groupe PC 931 »)<sup>29</sup>. Après s'être livré à l'analyse du sérieux et de la pertinence des motifs avancés par l'État demandeur, cet organe décide souverainement de donner suite ou, *a contrario*, tuer dans l'œuf les prétentions de l'État requérant<sup>30</sup>.

Ensuite, une notice est dressée par le Conseil et reprend les motifs justifiant le *listing* de la cible visée ainsi que les recours dont celle-ci dispose en vue de se défendre. En outre, les informations fondant l'inscription de la personne concernée lui sont personnellement communiquées par le biais d'une lettre<sup>31</sup>.

Enfin, il y a lieu de faire état de l'existence de la clause humanitaire, laquelle remplit le même rôle que celui joué au niveau de l'ONU. En d'autres termes, elle permet de modérer la rigueur du régime de gel des avoirs en octroyant la possibilité de délivrer une autorisation permettant à la personne listée de subvenir à des dépenses indispensables<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> T.P.I.C.E., 12 décembre 2006 (Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil), T-228-02, *Rec. C.J.C.E.*, 2006, II, p. 4665.

<sup>29</sup> « Liste de l'UE des personnes, groupes et entités faisant l'objet de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme », *fiche d'information de l'Union européenne*, 15 juillet 2008, disponible sur [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080715\\_combat%20terrorism\\_FR.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080715_combat%20terrorism_FR.pdf) (18 octobre 2014).

<sup>30</sup> Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 344, du 28 décembre 2001, p. 93.

<sup>31</sup> S. LAVAUX et P. PIETERS, « Les listes nationales et internationales des organisations terroristes », *op. cit.*, p. 736.

<sup>32</sup> Règl. (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 344, du 28 décembre 2001, p. 70.

### *Section 3. Au niveau de la Belgique*

C'est par le biais de multiples lois et arrêtés royaux que le législateur belge s'est attelé à transposer les dispositions adoptées par les instances internationales et européennes.

#### *§1. La transposition des dispositions onusiennes*

Dans le dessein d'implémenter dans l'ordre juridique belge les résolutions édictées à l'échelle des Nations-Unies, l'arsenal législatif national s'est doté de l'arrêté royal du 17 février 2000 relatif aux mesures restrictives à l'encontre des Taliban d'Afghanistan. Cet arrêté opère la transposition en droit belge de la résolution 1267 (1999), qui constitue les prémices du régime de gel des avoirs. Ladite transposition a pu être mise en œuvre grâce à une loi régissant la transposition des dispositions onusiennes dans le cadre juridique belge<sup>33</sup>.

À l'instar de la résolution dont il assure l'implémentation, cet arrêté permet l'adoption de mesures coercitives à l'égard des personnes physiques ou morales suspectées d'entretenir des liens avec les Taliban. Il donne, à cet effet, compétence au ministre des finances. Néanmoins, ni ce dernier ni aucun organe belge n'est habilité à ajouter des noms de prétendus terroristes sur la liste noire. En effet, contrairement au Comité 1267, la Belgique voit son action cantonnée à la seule application de sanctions financières à l'encontre de personnes préalablement listées au niveau des Nations-Unies<sup>34</sup>.

Il tombe sous le sens que la résolution 1373 (2001) ne fit guère l'objet d'une transposition pour la bonne et simple raison qu'elle n'érige point de liste, mais enjoint bel et bien les États à le faire.

---

<sup>33</sup> Loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies, *M.B.*, 29 juillet 1995, p. 20444.

<sup>34</sup> A.R. du 17 février 2000 relatif aux mesures restrictives à l'encontre des Talibans d'Afghanistan, *M.B.*, 15 mars 2000, p. 7579.

## *§2. La transposition des dispositions européennes*

Il s'avère que la procédure de transposition est similaire à celle applicable aux résolutions. En un mot comme en cent, une loi<sup>35</sup> attribue au Roi la compétence d'appliquer, par le biais d'arrêtés royaux, les sanctions financières sur le territoire belge.

Le règlement (CE) 2580/2001 a ainsi fait l'objet d'une implémentation en droit belge par l'arrêté royal du 2 mai 2002. Non seulement ce dernier a pour vocation de sanctionner toute violation dudit règlement, mais il habilite en outre les ministres des finances et des affaires étrangères à veiller à sa bonne application<sup>36</sup>.

Quant à la position commune 931 (2001), sa transposition est assurée par l'arrêté royal du 28 décembre 2006. Fait marquant, il a pour particularité de permettre à l'État belge l'adoption de sa propre liste noire visant les individus et entités soupçonnés d'entretenir des liens avec le monde du terrorisme et n'étant visés par aucune des normes implémentées dans l'ordre juridique interne<sup>37</sup>.

C'est à ce stade qu'il convient enfin de faire état d'une procédure d'inscription. Celle-ci est tout d'abord initiée par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après « OCAM »). Elle rend des évaluations mettant en exergue la nécessité de diriger des mesures coercitives à l'encontre de personnes physiques ou morales. Intervient, en deuxième lieu, le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité qui se voit déférer, automatiquement, lesdites évaluations. Sur base de ces données, cet organe s'attelle conséquemment à rédiger une première ébauche de la liste noire reprenant l'identité des individus et entités à l'encontre desquels des sanctions financières devraient être dirigées. Le point final de la procédure est posé par le Conseil des ministres, qui clôt le procédé en approuvant ou rejetant la proposition de *listing*<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entités, *M.B.*, 13 juin 2003, p. 31923.

<sup>36</sup> A.R. du 2 mai 2002 relatif aux mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 28 mai 2002, éd. 2, p. 23023.

<sup>37</sup> A.R. du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M.B.*, 17 janvier 2007, p. 1898.

<sup>38</sup> *Ibid.*

### Chapitre 3. Procédure de radiation

#### Section 1. *Au niveau onusien*

La personne listée dispose de deux voies de recours en vue d'obtenir la suppression du *listing* dont elle fait l'objet, étant entendu que celles-ci doivent nécessairement être explicitées dans la lettre envoyée à la cible visée<sup>39</sup>.

D'une part, la demande de radiation peut être introduite auprès de l'État dont elle est résidente ou ressortissante. Force est toutefois de souligner que l'effet pervers d'une telle pratique réside dans le fait que la cible désireuse de voir son nom rayé de la liste récapitulative est tributaire de la bonne volonté dudit État<sup>40</sup>.

D'autre part, la seconde voie de recours, introduite par la résolution 1730 (2006) en vue de pallier l'écueil précédemment soulevé, consiste à soumettre la demande de radiation à un organe administratif dénommé « *Point focal* »<sup>41</sup>.

En outre, la demande de radiation verra sa pertinence évaluée sur la base de critères déterminés. Il revient ainsi au Comité d'en analyser le bien-fondé et le sérieux au regard des données qui avaient préalablement justifié l'inscription de la cible. Ainsi sera-t-il habilité à donner suite à la demande de désinscription s'il résulte de son analyse que le *listing* procédait d'une erreur voire que les éléments fondant celui-ci ne sont plus guère d'actualité<sup>42</sup>.

Dans le cadre de la première voie de recours, l'État auprès duquel une demande de radiation est introduite, s'il la juge opportune, est encore tenu de convaincre l'État ayant enclenché la procédure d'inscription. Ce n'est qu'en cas de réponse positive de la part de ce dernier que la demande de radiation sera portée à la connaissance du Comité<sup>43</sup>.

Dans le cadre de la seconde voie de recours, par contre, le Comité se verra déférer la demande de radiation par le Point focal suite à l'approbation soit de l'État dont la cible est

---

<sup>39</sup> I. COUZIGOU, « La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 55.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Rés. 1730 du 19 décembre 2006.

<sup>42</sup> Rés. 1735 du 22 décembre 2006.

<sup>43</sup> Directives régissant la conduite des travaux du Comité (adoptées le 7 novembre 2002, modifiées les 10 avril 2003, 21 décembre 2005, 29 novembre 2006, 12 février 2007, 9 décembre 2008, 22 juillet 2010, et 26 janvier 2011).

résidente ou ressortissante, soit de celui ayant enclenché la procédure d'inscription<sup>44</sup>. Toutefois, s'il advient que le Point focal ne donne guère suite à la demande endéans les trois mois, celle-ci est automatiquement et directement transmise au Comité. Dès lors, tout État a compétence pour y donner suite et il ne pourra y être mis fin qu'à la condition *sine qua non* d'opposition ferme et catégorique émise cumulativement par l'État à l'origine de l'inscription ainsi que celui de résidence ou de nationalité<sup>45</sup>.

À l'instar de la procédure d'inscription, l'unanimité est de mise au sein du Comité. Si celle-ci n'est point atteinte, un consensus doit être trouvé dans le cadre de réunions organisées par cet organe. Si l'échec se répète, ce dernier se voit dessaisi de l'affaire au profit du Conseil de sécurité, étant entendu que chaque État partie est en mesure d'apposer son veto. La demande sera toutefois considérée comme purement et simplement rejetée s'il n'y est point donné suite endéans le moins suivant sa réception par l'instance politique<sup>46</sup>.

Il convient désormais de souligner que la scission de la liste relative à Ben-Laden, Al-Qaida et les Taliban, opérée sous l'impulsion des résolutions 1988 (2011) et 1989 (2011), donna lieu à une modification substantielle du régime de radiation. En effet, le recours à l'administration connue sous le nom de Point focal est dorénavant seul réservé aux cibles inscrites sur la liste prononçant le gel des avoirs à l'encontre des Taliban<sup>47</sup>.

Quant aux cibles inscrites sur la liste relative à Al-Qaida, elles sont habilitées à introduire leur demande de radiation auprès d'un organe constituant le pendant du Point focal, à savoir le bureau du Médiateur (également connu sous le nom de *Ombudsperson* ou *Ombudsman*)<sup>48</sup>. Outre les listes différentes pour lesquelles elles se voient reconnaître une compétence, la distinction entre les deux organes gît dans le pouvoir détenu par le Médiateur, apte à soumettre directement au Comité des sanctions, et de son propre chef, des recommandations quant à la radiation de cibles<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Rés. 1730 du 19 décembre 2006.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Rés. 1730 du 19 décembre 2006.

<sup>47</sup> Rés. 1988 du 17 juin 2011.

<sup>48</sup> Rés. 1904 du 17 décembre 2009.

<sup>49</sup> *Ibid.*

Nonobstant les diverses améliorations dont elle fit l'objet au fil du temps, force est toutefois de constater que les tenants et aboutissants du mécanisme de radiation sont interpellant à plusieurs égards.

*Primo*, la procédure repose sur des fondements exclusivement institutionnels et diplomatiques. Conséquemment à cet état de fait, aucune instance dotée du pouvoir juridictionnel n'intervient à un quelconque stade du mécanisme de radiation<sup>50</sup>.

*Secundo*, la finalité brigüée par l'instauration du Point focal et du Médiateur était de tempérer les pouvoirs détenus par les États, seuls habilités, auparavant, à réduire à néant les espoirs nourris par les cibles visées de voir leur nom radié de la liste noire. Toutefois, et c'est ici que le bât blesse, cet objectif initialement poursuivi ne se trouve guère atteint dans la mesure où le problème n'est que postposé. En effet, les cibles désireuses de voir leur nom radié de la liste restent entièrement tributaires de la volonté des États, et ce, à une étape ultérieure de la procédure de radiation, ces derniers jouissant effectivement d'un droit de véto<sup>51</sup>.

*Tertio*, lorsque la demande de radiation a porté ses fruits et qu'il est procédé à la suppression du nom de la cible concernée, cette dernière ne peut prétendre à l'obtention d'aucune forme d'indemnisation. L'injustice inhérente à la violation de ses droits fondamentaux (voy. *infra*, Partie 2, titre 1 et titre 2) ne se trouve donc nullement dédommée. À vrai dire, la suppression de l'inscription semble, aux yeux des Nations-Unies, constituer une réparation suffisante<sup>52</sup>. Le paradoxe d'un tel raisonnement semble tout avéré...

## *Section 2. Au niveau de l'Union européenne*

La liste érigée sous l'impulsion de la résolution 1373 (2001) est réexaminée semestriellement par le Groupe PC 931. Néanmoins, il tombe sous le sens que la personne désireuse de se voir rayer de la liste n'est pas vouée à attendre sagement et patiemment la date de l'analyse semestrielle de son dossier. Ainsi dispose-t-elle du droit, également reconnu à l'État à l'origine de son inscription, de déposer, et ce à tout moment, une demande de radiation auprès du Groupe PC 931.

---

<sup>50</sup> M. GAUTIER, « Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux : le droit international sous la surveillance de la CJCE », note sous C.J.C.E., 3 septembre 2008, *Sem. jur.*, 5 novembre 2011, p. 39.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

À l'instar de l'analyse opérée au niveau de l'ONU, le réexamen est pratiqué au regard des éléments qui avaient justifié le *listing* de la cible visée<sup>53</sup>. Lorsqu'il advient de l'analyse ainsi opérée que le bien-fondé de la demande de désinscription est avéré, le Groupe PC 931 transmet ses recommandations au Comité des représentants permanents. Ce dernier a seul compétence pour procéder à la révision effective de la *blacklist*, et ce, à compter du moment où il estime nécessaire la radiation de tel ou tel autre nom<sup>54</sup>.

### *Section 3. Au niveau de la Belgique*

Deux hypothèses doivent être distinguées : celle où la demande de radiation est introduite, de son propre chef, par la cible inscrite, au niveau national et celle où ladite demande est introduite par la Belgique au niveau onusien.

#### *§1. Demande de radiation introduite par la cible au niveau national*

À l'instar du mécanisme de radiation orchestré au niveau européen, toute inscription sur la liste belge fait l'objet d'un réexamen semestriel. Il est toutefois également permis à la cible visée d'introduire, de sa propre initiative, une demande tendant à voir prononcer son *delisting*. L'autorité compétente pour recevoir ladite demande est le ministre des finances, lequel est chargé de la faire remonter auprès du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité. Ce dernier est lui-même chargé de la transmettre à l'OCAM, qui pourra seule statuer sur la nécessité de mise à jour de la liste. S'il s'avère qu'une radiation s'impose, l'affaire transite de nouveau vers le Comité ministériel pour être, *in fine*, déferée au Conseil des ministres. Ce dernier met un point final à la procédure en approuvant ou rejetant la demande de radiation<sup>55</sup>.

Eu égard à la procédure dépeinte ci-dessus, il apparaît que le mécanisme de radiation est le parfait schéma inverse de celui appliqué dans le cadre de la procédure d'inscription.

---

<sup>53</sup> « Liste de l'UE des personnes, groupes et entités faisant l'objet de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme », *fiche d'information de l'Union européenne*, 15 juillet 2008, disponible sur [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080715\\_combat%20terrorism\\_FR.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080715_combat%20terrorism_FR.pdf), (18 octobre 2014).

<sup>54</sup> Ministère des affaires étrangères de la République française, « La lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne. La liste anti-terroriste européenne », février 2010, disponible sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/terrorisme/>, (15 octobre 2014).

<sup>55</sup> A.R. du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M.B.*, 17 janvier 2007, p. 1898.

## *§2. Demande de radiation introduite par la Belgique au niveau onusien*

En tant qu'État membre des Nations-Unies, la Belgique est habilitée à soumettre une demande de radiation d'un nom inscrit sur la liste noire internationale.

Il convient, à cet égard, de faire mention d'une saga qui vit notre pays essuyer une condamnation pour violations de divers droits fondamentaux consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. À l'origine, les époux Vinck et Sayadi se voient soupçonnés d'être à la solde de l'organisation terroriste Al-Qaida et font conséquemment l'objet d'une inscription sur la liste noire onusienne<sup>56</sup>. Or, les accusations fondant leur *listing* sont soumises à l'analyse du parquet belge qui conclut à un non-lieu<sup>57</sup>. Estimant dès lors que rien ne justifie leur plus long maintien sur la liste noire, le couple introduit une demande de radiation au niveau national. Le Tribunal de première instance enjoint alors la Belgique à obtenir la suppression du *listing* auprès du Conseil de sécurité<sup>58</sup>.

En dépit de l'intervention belge au niveau des Nations-Unies, la situation des requérants reste au *statu quo*. Leur radiation ne semblant guère sur le point d'aboutir, les époux procèdent à la saisine du Comité des droits de l'homme. La décision de cet organe tombe tel un couperet : la Belgique est tenue pour seule responsable des violations, dont se prévalaient les époux, de divers standards fondamentaux inscrits dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>59</sup> (voy. *infra*, Partie 1, titre 2, chapitre 4, section 2).

Acculée par les condamnations aussi bien d'ordre national qu'international, la Belgique n'a guère d'autre choix que de réitérer sa demande de radiation au niveau onusien. La dernière tentative portera enfin ses fruits puisque l'inscription des époux fit, *in fine*, l'objet d'une suppression par l'instance onusienne<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> J. DE WIT, « Rapport-Marty noemt terroristenlijsten ondemocratisch », *Juristenkrant*, 2007, p. 4.

<sup>57</sup> J. FLAUSS, « Les 'listes noires' de l'O.N.U. devant le comité des droits de l'homme. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Sayadi et Vinck c. Belgique, 22 octobre 2008 », obs. sous Comm. eur. D.H. , *Rev. trim. D.H.*, 2010, p. 373.

<sup>58</sup> S. LAVAUX et P. PIETERS, « Les listes nationales et internationales des organisations terroristes », *op. cit.*, p. 733.

<sup>59</sup> J. FLAUSS, « Les 'listes noires' de l'O.N.U. devant le comité des droits de l'homme. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Sayadi et Vinck c. Belgique, 22 octobre 2008 », *op. cit.*, p. 374.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 381-382.

## Titre 2. Le contrôle

La lutte contre le terrorisme poursuivie par le Conseil de sécurité, aussi louable et nécessaire soit-elle, n'exonère aucunement son action de tout contrôle. Des garanties, notamment relatives au respect des droits fondamentaux, encadrent ainsi les activités mises en œuvre par l'organe politique. Il n'en demeure pas moins qu'une fois ce principe posé, nous verrons qu'il s'avère bien malaisé de baliser, de façon claire et certaine, les dispositions astreignant le Conseil de sécurité à respecter les droits de l'homme dans sa lutte antiterroriste.

Nous traiterons par la suite des difficultés posées par l'interprétation de l'article 103 de la Charte des Nations-Unies, conduisant à s'interroger sur l'existence d'une irréfutable prééminence des résolutions de l'ONU. Ensuite, il conviendra de dresser le constat, interpellant au demeurant, de l'absence pure et simple d'un contrôle effectif de l'action onusienne au niveau supranational. Enfin, nous analyserons dans quelle mesure les actes nationaux d'exécution amorçant un contrôle au regard des droits fondamentaux peuvent pallier, partiellement et insuffisamment toutefois, la cruelle inexistence d'un véritable mécanisme de contrôle au niveau des Nations-Unies.

### Chapitre 1. Les bases légales imposant au Conseil de sécurité le respect des droits de l'homme dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme

L'adoption de sanctions individuelles, dont le gel des avoirs est un exemple paradigmatique, pose avec gravité la question de l'articulation entre l'action du maintien de la paix ainsi que de la sécurité à l'échelle internationale et le respect des droits fondamentaux. Cette problématique connut un spectaculaire essor en l'espace d'une décennie, eu égard aux allégations de violation des droits de l'homme dénoncées en justice par les premiers concernés, en l'occurrence les prétendus terroristes visés par les mesures coercitives internationales<sup>61</sup>.

Or, dans la mesure où il n'existe guère d'instance juridictionnelle au niveau de l'ONU, les personnes s'estimant lésées dans le respect de leurs droits fondamentaux n'ont d'autre choix que d'introduire une action en justice à l'échelon national (ou le cas échéant, européen) en contestant les actes nationaux voire les règlements adoptés par l'Union, tous deux instruments d'application des résolutions prises par les Nations-Unies. C'est ainsi que pas moins de quatre

---

<sup>61</sup> I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007, p. 108.

affaires (en l'occurrence, les arrêts Yusuf, Kadi, Ayadi et Hassan, voy. *infra*, Partie 2, titre 1) mettent en exergue l'embarras suscité auprès de l'ordre juridique de l'Union européenne quant à la mise en place de barrières restreignant les pouvoirs du Conseil de sécurité, organe politique agissant dans un ordre juridique différent, c'est-à-dire dans la sphère internationale<sup>62</sup>.

Toujours est-il qu'il n'existe aucune obligation imposant explicitement aux instances onusiennes, et plus particulièrement au Conseil de sécurité, le respect des droits de l'homme érigés par la Charte des Nations-Unies. D'ailleurs, aux termes des divers arrêts précités, jamais le Tribunal ou la Cour ne se prononcent sur la question de savoir si cet organe politique est ou non lié par les droits de l'homme consacrés par la Charte. Cette dernière se cantonne à ériger les Nations-Unies au rang de chef d'orchestre d'un système de respect des droits fondamentaux qu'elle édicte et dont la défense effective incombe seulement aux États membres<sup>63</sup>. Toutefois, une question de bon sens se pose : l'organisation onusienne ne devrait-elle pas elle-même se plier au respect des droits de l'homme édictés sous son égide ?

À vrai dire, s'il n'existe, certes, guère d'obligation explicite à cet égard, force est de constater que la réalité est toute autre lorsque se pose la question de l'existence d'un devoir implicite de prise en compte des instruments de défense des droits fondamentaux adoptés sous l'impulsion de l'ONU. En effet, l'article 1) 3 de la Charte consacre le principe d'interprétation de bonne foi, lequel induit le respect par l'organisation internationale des droits de l'homme qu'elle a non seulement érigés mais dont elle poursuit également la promotion<sup>64</sup>. Ce principe devrait également s'étendre, à notre humble avis, aux autres conventions-phares en matière de défense des droits fondamentaux, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>65</sup>. Ces trois instruments forment ce que la doctrine a coutume de dénommer la « *Charte internationale des droits de l'homme* »<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *op. cit.*, pp. 108-110.

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp. 110-111.

<sup>64</sup> E. DE WET, A. NOLLKAEMPER, « Review of Security Council Decisions by National Courts », *German Yearbook of International Law*, 2002, p. 173.

<sup>65</sup> I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *op. cit.*, p. 117.

<sup>66</sup> F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 8<sup>ème</sup> éd., PUF, Paris, 2006, p. 128.

Nonobstant non seulement l'inexistence d'une quelconque obligation explicite de respect des standards fondamentaux par le Conseil de sécurité mais également les tergiversations et débats quant à l'existence d'un devoir implicite, précisons que l'organe politique onusien s'est cependant évertué, au fil du temps, à sauvegarder les droits des cibles concernées dans sa lutte contre le terrorisme. Ainsi assortit-il les mesures coercitives de gel des avoirs de dérogations appelées clauses humanitaires (voy. *supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 2, section 1) permettant de tempérer la portée euphémiquement négative desdites mesures sur les droits fondamentaux de la cible visée. De surcroît, suite aux diverses sagas jurisprudentielles pointant les carences en matière de respect des droits de l'homme, le Conseil de sécurité s'est efforcé de rendre plus équitables et transparentes les procédures d'inscription et de radiation des listes noires<sup>67</sup> (voy. *supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 2, section 1).

Toutefois, ces tempéraments, aussi louables soient-ils, ne constituent guère la panacée ! En effet, souplesse, marge de manœuvre et pratique discrétionnaire s'avèrent, au final, former les maîtres-mots de l'action par laquelle le Conseil de sécurité entend concilier maintien de la paix et mesures coercitives. Plus modérément, il convient ainsi de constater que la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales prévaudraient sur la protection effective des droits fondamentaux. En d'autres termes, et conformément au raisonnement suivi par les Nations-Unies, la mise entre parenthèses de ces derniers se justifierait par la nécessité d'assurer la sécurité à l'échelle internationale<sup>68</sup>.

En outre, le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* à la question du respect du droit international coutumier des droits de l'homme par l'organisation onusienne : l'action de maintien de la paix a préséance sur le respect par les Nations-Unies des droits fondamentaux de nature coutumière<sup>69</sup>.

Par contre, s'il est une question non-soumise à débat, c'est bien l'obligation de respect par le Conseil de sécurité du droit impératif des droits de l'homme, mieux connu sous le nom de *jus cogens*. Ladite obligation a d'ailleurs été clairement posée par le juge de Luxembourg dans les affaires Yusuf, Kadi, Hassan et Ayadi. Néanmoins, la portée salutaire de ce devoir de respect du *jus cogens* doit être tempérée. En effet, le contenu de ce dernier reste très maigre

---

<sup>67</sup> I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *op. cit.*, p. 122.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.123.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pp. 128-129.

dans la mesure où seuls quatre droits en relèvent : le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, le droit à ne pas être réduit à l'esclavage et, enfin, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale<sup>70</sup>.

De surcroît, son hypothétique violation par une résolution onusienne se trouve peu plausible et ne pourrait à vrai dire survenir qu'au terme d'un malheureux concours de circonstance au stade de l'exécution de la résolution et non pas de son adoption<sup>71</sup>. Dès lors, advient-il que l'obligation de respect du droit impératif pesant sur les épaules du Conseil de sécurité est loin de constituer une épée de Damoclès pour l'organe politique. La restriction posée à sa marge de manœuvre ainsi qu'à sa liberté d'action se révèle effectivement plus dérisoire que consécutive.

## **Chapitre 2. L'article 103 de la Charte des Nations Unies : la garantie d'une irrécusable primauté des résolutions onusiennes ?**

Disposition unique et originale, l'article 103 édicte qu'« *en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront* ».

Quand bien même fut-elle originellement interprétée comme garantissant la prééminence des résolutions du Conseil de sécurité, avec pour corollaire l'exigence d'une attitude de déférence à l'égard de ces dernières, nous verrons que cette disposition-clé vit toutefois progressivement sa portée limitée, et ce, au gré des décisions jurisprudentielles rendues sous l'essor de la CJUE, d'une part, et de la Cour européenne des droits de l'homme, d'autre part.

### ***Section 1. Les prémices de l'article 103 : raison d'être et déférence jurisprudentielle***

Soucieuse de rendre des plus effectives l'action de l'ONU dont l'objectif final est le maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Charte des Nations Unies contient en son sein une disposition-phare : l'article 103.

Conformément à sa lettre de ce dernier, les États parties sont tenues de se conformer prioritairement aux obligations leur incombant en vertu de la Charte, au détriment de toute

---

<sup>70</sup> F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., pp. 129-130.

<sup>71</sup> I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », op. cit., pp. 128-133.

autre obligation conventionnelle contraire, et ce, en cas de survenance hypothétique d'un conflit entre ces deux types de normes<sup>72</sup>.

Conçue originellement comme une règle visant à solutionner, dans l'ordre juridique international, tout conflit normatif impliquant une obligation onusienne, cette règle de primauté, incluant les résolutions édictées par le Conseil de sécurité, constitue un véritable privilège. Il implique concrètement pour l'État concerné de laisser lettre morte les engagements conventionnels contraires aux obligations qui lui incombent à titre d'État partie à l'ONU<sup>73</sup>.

Il convient néanmoins de préciser que l'invocation par les États de l'article 103 dans le dessein d'écarter l'application de normes internationales garantissant le respect des droits fondamentaux au motif de leur incompatibilité avec les résolutions onusiennes prises dans la lutte contre le terrorisme fait l'objet d'un véritable galvaudage. En effet, dans la majorité des cas, il n'existe guère de contrariété entre ces deux types de normes, de telle sorte que la référence à la lettre de l'article 103 ne constitue ni plus ni moins qu'un coup d'épée dans l'eau<sup>74</sup>. Il s'avère à vrai dire que, bien souvent, c'est par pur souci d'efficacité et de facilité que les États violent leurs engagements internationaux et non sur pied d'une injonction des Nations-Unies, étant entendu que le Conseil de sécurité veille fréquemment à enjoindre les États à respecter leurs engagements en droit international dans la lutte contre le terrorisme<sup>75</sup>.

À vrai dire, force est de constater que cette clause a connu, en l'espace d'une décennie, un net regain d'intérêt, les mesures coercitives adoptées par le Conseil de sécurité posant effectivement des problèmes de compatibilité avec les engagements pris par les États. Cette clause vit ainsi son existence et sa légitimité progressivement remises à mal par la voie prétorienne, eu égard aux diverses allégations de violation des droits de l'homme imputables à des États n'obéissant qu'à leur devoir de transposition des résolutions édictées par le Conseil de sécurité dans sa lutte antiterroriste<sup>76</sup>. Dès lors, corollairement à l'adoption de mesures de

---

<sup>72</sup> D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *R.B.D.I.*, 2011, p. 125.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>75</sup> Cette injonction est contenue dans les résolutions du Conseil de sécurité et celles de l'Assemblée générale.

<sup>76</sup> T.P.I.C.E., 21 septembre 2005 (Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat c. Cons. et Comm.), T-306/01, *Rec. C.J.C.E.*, 2005, II, p. 3533 ; C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; Sem. jur., 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER ; T.P.I.C.E., 30 septembre 2010 (Yassin Abdullah Kadi c. Comm.), T-85/09, *Rec.*

gel des avoirs par l'organe politique, les assertions de violation des droits fondamentaux se multiplièrent devant les juges tant nationaux qu'européens. L'appréhension de l'article 103 par ces juridictions s'en trouva dès lors affectée. En effet, les instances juridictionnelles troquèrent, au fil du temps, une attitude d'asservissement à l'égard de la Charte et de la production normative du Conseil de sécurité, pourtant bel et bien ancrée dans les prétoires, contre une position d'émancipation et d'autonomisation<sup>77</sup>.

Initialement, la première lecture de l'article 103 par les juridictions se fondait sur un argument téléologique. En effet, la finalité de l'action onusienne étant la lutte contre le terrorisme et la préservation des intérêts sécuritaires corollairement liée, ladite action était considérée comme prévalant sur les droits fondamentaux<sup>78</sup>. Ce raisonnement atteste clairement d'une attitude de déférence à l'égard des résolutions d'un Conseil de sécurité niché dans sa tour d'ivoire.

## ***Section 2. Les tempéraments jurisprudentiels apportés à l'article 103***

### ***§1. La conception de la Cour de justice de l'Union européenne***

Nous assistons toutefois, sous l'impulsion de la CJUE, à l'émanation d'une jurisprudence progressiste se revendiquant d'aspiration autonomiste et émancipatrice. Suite à une progressive remise en cause jurisprudentielle, les États ont ainsi rompu l'attitude de déférence manifestée jusqu'alors quant à la primauté accordée aux obligations onusiennes par rapport à leurs autres obligations conventionnelles et ont désormais pris la voie d'un processus d'affranchissement visant à rejeter toute préséance du système onusien sur la base de l'article 103.

De cette évolution jurisprudentielle, la saga Kadi (voy. *infra*, Partie 2, titre 1) est l'orchestratrice. Dans un premier temps, le TPICE aboutit à la conclusion que les obligations découlant du droit international prévalent sur toute autre obligation conventionnelle, qu'il s'agisse de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») comme des

---

*C.J.C.E.*, 2010, II, p. 5177 ; Cour eur. D.H., arrêt Al-Jedda c. Royaume-Uni du 7 juillet 2011, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-105613#{"itemid":\["001-105613"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-105613#{), (27 octobre 2014).

<sup>77</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; Sem. jur., 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER ; T.P.I.C.E., 30 septembre 2010 (Yassin Abdullah Kadi c. Comm.), T-85/09, *Rec. C.J.C.E.*, 2010, II, p. 5177.

<sup>78</sup> D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *op. cit.*, p. 143.

traités fondateurs européens. L'article 103 est alors invoqué pour fonder, du point de vue juridique, la prévalence des résolutions onusiennes sur le droit de l'Union européenne<sup>79</sup>. Le corollaire de cette primauté est l'obligation absolue pesant sur les épaules des États parties quant au respect des résolutions du Conseil de sécurité, étant entendu qu'ils ne disposent d'aucune marge de manœuvre à cet égard<sup>80</sup>.

Par contre, rendu dans le cadre du pourvoi de l'affaire susmentionnée, l'arrêt Kadi I amorce un changement de perspective quant à la prévalence des résolutions onusiennes. La Cour de Luxembourg n'hésite ainsi point à conclure non seulement à la violation des droits fondamentaux reconnus aux parties requérantes mais également à l'annulation du règlement européen opérant la transposition d'une résolution du Conseil de sécurité. Certes, l'arrêt ne fait guère mention, et ce à aucun moment que ce soit, à l'article 103. Toujours est-il qu'à la lecture de cette décision, la doctrine, dont nous soutenons la thèse, en a tiré l'enseignement suivant : bien que les résolutions des Nations-Unies ne peuvent faire l'objet d'un contrôle direct par la Cour, il n'en demeure pas moins que leurs instruments de transposition dans l'ordre juridique de l'Union européenne se doivent de respecter les droits fondamentaux dudit ordre<sup>81</sup>.

Cet arrêt fit l'objet de critiques virulentes. Tel un système de vase-communicant, il fut accusé de saper l'action onusienne de par le renforcement de l'autonomie conférée au droit européen. Il n'en demeure pas moins que le principe primordial dégagé par cet arrêt est clair comme de l'eau de roche : s'il devait advenir qu'un conflit normatif apparaisse, les obligations onusiennes céderont le pas sur le respect des droits fondamentaux, socles du droit de l'Union<sup>82</sup>, quand bien même cela devrait aboutir à une violation des premières. Dès lors, malgré les dires contraires de la Cour, c'est bel et bien à un contrôle indirect que la juridiction se livre<sup>83</sup>. Cette dernière balise et dresse les effets limités de l'article 103 : la primauté des résolutions onusiennes peut être remise en cause par le prisme des droits de l'homme.

---

<sup>79</sup> T.P.I.C.E., 21 septembre 2005 (Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat c. Cons. et Comm), T-306/01, *Rec. C.J.C.E.*, 2005, II, p. 3533, §231.

<sup>80</sup> *Ibid.*, §§213-215.

<sup>81</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; Sem. jur., 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> *Ibid.*

Dans l'arrêt Kadi II, le Tribunal opère une confirmation de cette jurisprudence. Il s'autorise même à franchir le Rubicon : l'ordre de l'Union européenne est érigé à un statut d'ordre juridique autonome de telle sorte que les actes européens, non soumis aux normes du droit international, peuvent être sujets à un contrôle de validité et de légalité complet au regard des droits fondamentaux consacrés à l'échelle européenne<sup>84</sup>.

Certes le Tribunal ne le mentionne-t-il pas de manière explicite mais il est désormais acquis que l'article 103 ne régissant guère les conflits normatifs pouvant survenir entre l'ordre international et l'ordre européen, il ne peut point servir de fondement juridique à la violation par les États membres des principes fondamentaux de l'Union. Les considérations sécuritaires onusiennes cèdent le pas devant le respect dû aux droits de l'homme par les États membres<sup>85</sup>.

## *§2 . La conception de la Cour européenne des droits de l'homme*

La Cour européenne des droits de l'homme eut également l'occasion d'apporter sa pierre à l'édifice, dans une moindre mesure cependant. En effet, l'apport réalisé par l'arrêt Al-Jedda est, à notre humble avis, quelque peu décevant lorsqu'il s'agit d'en faire une lecture en miroir de celle des arrêts Kadi I et II. Jusqu'alors, la Cour de Strasbourg s'était toujours refusée à ériger la CEDH au rang de régime autonome, mettant, *a contrario*, un point d'honneur à appréhender cet instrument conventionnel comme s'inscrivant pleinement au sein du *corpus* du droit international, et à l'interpréter en conformité avec ce dernier<sup>86</sup>. L'arrêt Al-Jedda ne fait guère exception dans la mesure où la Cour de Strasbourg résiste, une fois n'est pas coutume, à franchir le Rubicon.

Amenée à se prononcer sur la légalité d'une résolution onusienne, la juridiction contourne, avec ingéniosité s'il en est, l'enjeu pourtant principal de l'affaire : la remise en cause de sa position de déférence à l'égard de la production normative des Nations-Unies. Elle le fait toutefois sans faire référence à l'article 103 dont l'application ne se posait guère dans la mesure où aucune contradiction entre les normes en jeu ne se posait. À vrai dire, les juges

---

<sup>84</sup> T.P.I.C.E., 30 septembre 2010 (Yassin Abdullah Kadi c. Comm.), T-85/09, *Rec. C.J.C.E.*, 2010, II, p. 5177, §125.

<sup>85</sup> N. LAVRANOS, « UN Sanctions and Judicial Review », in *The Europeanisation of International Law : the status of international law in the EU and its member states* (sous la dir. de J. WOUTERS, A. NOLLKAEMPER, E. DE WET), T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, pp. 77-79.

<sup>86</sup> Cour eur. D.H., arrêt Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège du 31 mai 2006, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80830#{"itemid":\["001-80830"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80830#{), (26 octobre 2014).

strasbourgeois se fondent sur la présomption de compatibilité entre les résolutions dûment édictées par le Conseil de sécurité et le respect des droits de l'homme consacrés à l'échelle internationale, eu égard à l'inexistence d'une quelconque exigence formulée par l'organe politique enjoignant les États à adopter des mesures antagoniques<sup>87</sup>.

Or, c'est ici que le bât blesse ! Un tel raisonnement permet effectivement d'inférer de l'arrêt que les Nations-Unies pourraient enjoindre les États, si cela devait s'avérer nécessaire à son action, à violer leurs obligations internationales en matière de droits fondamentaux, parmi lesquelles celles de la CEDH. S'il devait advenir qu'un conflit normatif survienne, les considérations sécuritaires, et à travers elles, la Charte des Nations-Unies, pourraient prévaloir sur les valeurs de la Convention du Conseil de l'Europe<sup>88</sup>.

En conclusion, l'article 103 a été initialement appréhendé comme un instrument garantissant au Conseil de sécurité l'efficacité de son action. Les différentes interventions jurisprudentielles ont toutefois contribué à baliser les effets de cette clause. Ainsi, cette disposition ne saurait être invoquée comme base juridique délivrant le Conseil de sécurité de toute contrainte légale. L'irrécusable primauté des résolutions onusiennes n'est plus guère d'actualité depuis que l'ordre juridique de l'Union européenne a brisé le schéma de sujétion, jadis mécanique et automatique, dans le dessein de défendre et protéger ses propres valeurs<sup>89</sup>. Les droits de l'homme ne peuvent être sacrifiés sur l'autel de la logique sécuritaire onusienne.

### **Chapitre 3. L'absence de contrôle juridictionnel effectif des pouvoirs du Conseil de sécurité**

#### ***Section 1. Le mécanisme de radiation : une garantie ineffective***

Il est, certes, indéniable que les diverses sagas jurisprudentielles, au premier rang desquelles il convient de dénombrer les affaires Kadi et Nada (voy. *infra*, Partie 2, titre 1 et titre 2, chapitre 1), ont participé à l'amélioration positive des garanties procédurales et juridictionnelles reconnues aux cibles listées. Il n'en demeure pas moins que lesdites garanties

---

<sup>87</sup> Cour eur. D.H., arrêt Al-Jedda c. Royaume-Uni du 7 juillet 2011, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-105613#{"itemid":\["001-105613"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-105613#{), (27 octobre 2014), §§102 et 105.

<sup>88</sup> D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *op. cit.*, p. 160

<sup>89</sup> A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying The Security Council. Countermeasures against Wrongful Sanctions...*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 137.

sont loin de constituer la panacée en termes d'effectivité<sup>90</sup>. Plusieurs aspects du mécanisme de gel des avoirs sont ainsi affublés de tares minant l'efficacité et la solidité du régime. Les deux voies offertes à la cible concernée en vue d'obtenir sa radiation de la liste (voy. *supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 3, section 1) ne sont en effet guère exemptes de tout reproche.

Sur la première de ces voies, habilitant les personnes listées à introduire une demande de radiation auprès de leur État de résidence ou de nationalité, force est de souligner que pèse une épée de Damoclès, et pas des moindres. Son aboutissement est en effet soumis au droit de veto dont chaque État membre du Conseil de sécurité est titulaire. Or, l'effet pervers de cette pratique se confirme encore par le fait que la décision de rejet est prononcée aux termes d'une procédure ne se trouvant guère subordonnée aux exigences de transparence, du contradictoire et de motivation<sup>91</sup>.

Quant à la deuxième de ces voies, il convient de constater que, d'une part, la figure du Point focal, pleinement compétente pour recevoir les demandes de radiation des cibles inscrites sur la liste relative aux Taliban et, d'autre part, celle de l'*Ombudsperson*, habilitée à réceptionner les demandes de radiation de cibles inscrites sur la liste relative à Al-Qaida, se trouvent toutefois dépourvues de tout pouvoir de révocation des décisions adoptées, *in fine*, par le Comité des sanctions. Ces deux figures n'ont par conséquent que le statut de pénultième chaînon tandis que ledit Comité constitue l'ultime maillon de la chaîne de radiation et est, dès lors, seul habilité à se prononcer sur la demande de *delisting* introduite par la cible visée. Or, cet organe est bien loin de remplir les critères d'indépendance et d'impartialité requis dans la mesure où il se trouve non seulement compétent, en aval, pour la radiation de la liste mais également, en amont, pour l'inscription sur ladite liste ! Ainsi revêt-il, ni plus ni moins, que le caractère d'une instance politique, ne répondant guère au principe de transparence, pourtant primordial afin d'assurer la révision effective du *listing* de la cible visée<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> E. DE WET, « From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions », *12 Chinese Journal of International Law*, 2013, pp. 800-801.

<sup>91</sup> S. PLATON, « Kadi à Strasbourg : la Cour EDH refuse d'appliquer la présomption Bosphorus aux mesures nationales d'exécution des sanctions ciblées onusiennes », *JADE*, 2014, disponible sur <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=node/695> (consulté le 16 avril 2014), pp. 1-2.

<sup>92</sup> S. GUGGISBERG, « The Nada case before the ECtHR : a new milestone in the european debate on security council targeted sanctions and human rights obligations », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2012, p. 428.

## Section 2. *L'obligation jurisprudentielle d'un contrôle juridictionnel à l'échelon national et européen*

Confrontées aux diverses lacunes du mécanisme de radiation onusien dépeintes précédemment, et maintes fois soulevées, les juridictions luxembourgeoise et strasbourgeoise adoptent une ligne de conduite pour le moins similaire. Le raisonnement mis en branle par la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme est effectivement le suivant : eu égard à l'inexistence d'un juge international indépendant au niveau de l'ONU, il revient aux juridictions des deux ordres juridiques européens d'exercer le contrôle juridictionnel (dont le droit est au demeurant reconnu aux cibles visées) des mesures de transposition des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité<sup>93</sup>. Corollairement à cette prise de position affirmée, nous pouvons d'emblée conclure que l'émergence d'une juridiction internationale indépendante pourrait exempter les instances européennes d'un tel contrôle.

Il est intéressant de noter que ces Cours se positionnent en tant que gardiennes et instances protectrices des droits fondamentaux, comme en attestent divers arrêts (en l'occurrence, les arrêts Kadi, Nada et Al-Dulimi, voy. *infra*, Partie 2, titre 1 et titre 2). À cet égard, il convient de préciser que ces derniers présentent des similitudes tangibles avec l'arrêt Solange I<sup>94</sup>. Cette analogie faite, il ne reste plus qu'à espérer de la jurisprudence Kadi, Nada et Al-Dulimi un retentissement aussi positif au niveau international que celui provoqué par ledit arrêt Solange I sur les droits individuels au niveau de l'Union européenne<sup>95</sup>, dans le cadre duquel la Cour

---

<sup>93</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; *Sem. jur.*, 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER ; Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, *Rev. trim. D.H.*, avril 2013, pp. 457-476, obs. C. DEPREZ « Quand la Cour européenne des droits de l'homme préserve le Conseil de sécurité au détriment de la Suisse » ; *J.T.*, 2012, obs. F. FINCK « L'application de sanctions individuelles du Conseil de sécurité des Nations unies devant la Cour européenne des droits de l'homme » ; Cour. Eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management inc. c. Suisse du 26 novembre 2013, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{\"itemid\":\[\"001-138563\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{\) (12 novembre 2014).

<sup>94</sup> Pour aller plus loin : Tribunal constitutionnel allemand, 29 mai 1974 (Solange I), BVerfGE 37, 271 [1974] CMLR 540, *Rev. trim. dr. eur.*, 1975, p. 316 ; Tribunal constitutionnel allemand, 22 octobre 1986 (Solange II), BVerfGE 73, 339, *Rev. trim. dr. eur.* 1987, p. 537 ; C. TOMUSCHAT, « Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne allemand dans la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle allemande », *Cahiers de droit européen*, 1989, p. 163 ; I. VERDIER-BÜSCHEL, « La compétence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande pour contrôler la constitutionnalité a posteriori d'une loi de transposition d'une directive est subordonnée à l'existence d'une marge de manœuvre du législateur national », *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 2011, disponible sur <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2011/11/01/apres-ses-infidelites-avec-le-droit-de-lue-le-juge-constitutionnel-allemand-se-retourne-sur-solange-en-la-precisant-cour-constit-all-ord-4-octobre-2011-bverfg-1-bvl-308/>.

<sup>95</sup> S. PLATON, « Kadi à Strasbourg : la Cour EDH refuse d'appliquer la présomption Bosphorus aux mesures nationales d'exécution des sanctions ciblées onusiennes », *op. cit.*, p. 4.

fédérale allemande avait menacé de laisser inappliqués les actes européens contraires aux droits fondamentaux dont la protection était garantie par sa Constitution<sup>96</sup>.

De surcroît, l'absence de contrôle juridictionnel effectif et indépendant au niveau des Nations-Unies mine la légitimité de l'institution internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Elle tend effectivement à faire revêtir au Conseil de sécurité le statut d'organe politique et diplomatique tout puissant, et *a contrario*, contribue indirectement à faire passer les (présumés) terroristes listés pour des souffre-douleurs. En effet, le risque inhérent à l'absence de transparence et de contrôle juridictionnel effectif au niveau international est bel et bien d'appréhender les cibles listées comme des victimes d'une organisation internationale usant arbitrairement de sa suprématie. Consciente de cette réalité ainsi que de la nécessité de mettre un point final à la violation des droits fondamentaux des (présumés) terroristes listés, la jurisprudence des Cours de Luxembourg et de Strasbourg tend à inciter l'établissement, par les États, d'un système juridictionnel se revendiquant respectueux des droits de l'homme internationalement érigés<sup>97</sup>.

À cet escient, l'existence d'une instance juridictionnelle, indépendante des Nations-Unies, chargée d'examiner la légalité, au regard des droits de l'homme internationalement reconnus, des résolutions onusiennes prononçant l'inscription ou la radiation de la liste noire permettrait de pallier les critiques virulentes portant sur la légitimité de l'action du Conseil de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme. Bien que l'instauration d'une telle juridiction soit tout à fait envisageable, aussi bien matériellement que juridiquement, les États membres des Nations-Unies se montrent toutefois réfractaires à l'émergence d'un tel juge international<sup>98</sup>. La raison sous-jacente de cette répulsion est claire comme de l'eau de roche : craignant un système de vase-communicant, les pays membres du Conseil de sécurité ne sont guère prêts à voir le pouvoir dont ils jouissent au sein de cet organe diminuer au profit d'un contrôle juridictionnel croissant, réalisé par un juge indépendant dudit organe.

Il convient toutefois d'apporter un tempérament, et pas des moindres, à l'hypothétique constitution d'une juridiction internationale chargée d'examiner la validité et la pertinence des

---

<sup>96</sup> F. JARI, « Un fonds commun de valeurs ? L'Union européenne face aux violations des droits fondamentaux communautaires par ses états membres », *Trinity College Law Review*, 2012, p. 198.

<sup>97</sup> F. FINCK, « L'application de sanctions individuelles du Conseil de sécurité des Nations unies devant la Cour européenne des droits de l'homme », obs. sous Cour eur. D.H., 12 septembre 2012, *J.T.*, 2012, p. 476.

<sup>98</sup> I. COUZIGOU., « La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 55.

résolutions onusiennes prononçant le gel des avoirs de prétendus terroristes. Bien qu'à notre humble avis, l'existence d'une telle instance juridictionnelle, plus que souhaitable, s'avèrerait primordiale et salutaire en vue d'assurer l'effectivité des garanties procédurales du régime, il n'en demeure pas moins qu'elle ne constitue point la panacée.

En effet, l'action coercitive du Conseil de sécurité menée dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité au niveau international ne saurait, au final, être soumise qu'à un contrôle juridictionnel restreint. En d'autres termes, cet organe disposerait toujours d'un pouvoir discrétionnaire et d'une marge d'appréciation dans la stricte mesure où l'examen opéré par l'hypothétique juge international ne saurait sanctionner que des violations manifestes des droits de l'homme reconnus par les instruments édictés par les Nations-Unies ou encore issus de la coutume. Se fondant sur le principe de proportionnalité, la juridiction internationale se bornerait à exercer son pouvoir de censure à l'égard des sanctions onusiennes lorsqu'apparaîtrait l'existence d'un déséquilibre – manifeste – entre, d'une part, la fin poursuivie par lesdites sanctions (à savoir, le maintien de la paix et de la sécurité à l'échelle internationale) et, d'autre part, l'impact des sanctions en questions sur les droits fondamentaux de la cible visée. En l'occurrence, seuls les droits relevant du *jus cogens*, au demeurant très peu nombreux (voy. *supra*, Partie 1, titre 2, chapitre 1), pourraient ainsi faire l'objet d'un contrôle par le juge international<sup>99</sup>.

Dissipons tout malentendu. Il est peu probable, pour ne pas dire quasiment inenvisageable, qu'une résolution dûment adoptée par le Conseil de sécurité ne respecte pas les droits et interdictions élémentaires édictés par le *jus cogens*, et ce, pour deux raisons que nous pourrions qualifier de rationnelles et logiques. *Primo*, le maigre contenu des droits relevant de ces normes impératives rend le risque de voir l'organe des Nations-Unies s'exposer à une violation desdits droits très mince, si pas dérisoire. *Secundo*, il serait irrationnel et rétrograde de suspecter le Conseil de sécurité de la capacité de porter atteinte aux droits impératifs composant le *jus cogens*, telle l'interdiction de la torture ou encore de l'esclavage.

À notre immense regret, et à moins de conférer à l'hypothétique juridiction internationale un champ de contrôle plus vaste, il est fort à parier que sa mise en place ainsi que son rôle sur la scène supranationale relèveraient plus de la symbolique pure que d'une effectivité réelle.

---

<sup>99</sup> I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *op. cit.*, p. 135.

## **Chapitre 4. Les actes nationaux d'exécution comme amorce d'un contrôle au regard des droits de l'homme internationalement et nationalement reconnus**

### ***Section 1. Les divers recours ouverts aux cibles listées dans les ordres juridiques nationaux et européens***

Comme soulevé précédemment (voy. *supra*, Partie 1, titre 2, chapitre 3), l'inexistence d'un juge international induit pour corollaire l'impossibilité pour les cibles listées d'introduire un recours directement dirigé contre les résolutions onusiennes. Celles-ci ne peuvent, au demeurant, point être mises en cause devant les juges nationaux et européens, lesquels ne disposent en effet d'aucune compétence pour se prononcer sur la légalité et la validité des décisions du Conseil de sécurité. La constatation de cette immunité juridictionnelle dont jouit l'organe politique s'apparente à une quasi-hégémonie. Aussi injuste que celle-ci puisse paraître pour les cibles concernées, elle ne doit toutefois point s'assimiler à l'absence pure et simple de tout recours disponible pour ces dernières.

C'est ainsi que la progressive remise en cause du système onusien des listes noires fut initialement amorcée par le prisme des mesures d'exécution nationales des résolutions dûment adoptées par l'ONU. À cet égard, trois affaires, prononcées dans le cadre de recours dirigés à l'encontre d'actes nationaux de mise en œuvre de décisions adoptées à l'échelle supranationale, peuvent revêtir le statut de chef de fil d'un mouvement ayant désormais mené à la remise en question du système de gel des avoirs.

### ***Section 2. L'affaire Vinck et Sayadi***

En tant qu'État membre des Nations-Unies, la Belgique est habilitée à soumettre une demande de radiation d'un nom inscrit sur la liste noire internationale.

Il convient à cet égard de rappeler et expliciter davantage la saga jurisprudentielle qui vit notre pays essuyer une condamnation pour violations de divers droits fondamentaux consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (voy. *supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 3, section 3, §2). À l'origine, les époux Vinck et Sayadi se voient soupçonnés d'être à la solde de l'organisation terroriste Al-Qaida et font conséquemment l'objet d'une inscription sur la liste noire onusienne<sup>100</sup>. Or, les accusations fondant leur *listing* sont soumises à

---

<sup>100</sup> J. DE WIT, « Rapport-Marty noemt terroristenlijsten ondemocratisch », *Juristenkrant*, 2007, p. 4.

l'analyse du parquet belge qui conclut à un non-lieu<sup>101</sup>. Estimant dès lors que rien ne justifie leur plus longue inscription sur la liste noire, le couple introduit une demande de radiation au niveau national. Le Tribunal de première instance enjoint alors la Belgique à obtenir la suppression du *listing* auprès du Conseil de sécurité<sup>102</sup>.

En dépit de l'intervention belge au niveau onusien, la situation des requérants n'évolue guère. Leur radiation de la liste noire ne semble pas sur le point d'aboutir, tant et si bien que les époux décident de procéder à la saisine du Comité des droits de l'homme. La décision de cet organe des Nations-Unies tombe tel un couperet : la Belgique est tenue pour seule responsable des violations, dont se prévalaient les époux, de divers droits fondamentaux inscrits dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>103</sup>. En l'occurrence, le Comité conclut plus précisément à la violation non seulement du droit à la liberté de circulation (article 12 du Pacte) mais également du droit à l'honneur et à la réputation (article 17 dudit Pacte)<sup>104</sup>. Ainsi, retient-il « *l'argument des auteurs selon lequel l'Etat partie doit être tenu responsable de la présence de leurs noms sur la liste des sanctions onusienne, ce qui a conduit à des immixtions dans leur vie privée, ainsi qu'à des atteintes illégales à leur honneur et à leur réputation [...]* Le Comité estime donc que, dans le cas d'espèce, et nonobstant le fait que l'Etat partie n'est pas compétent pour radier lui-même les noms des auteurs sur les listes onusiennes et européennes, il est responsable de la présence des noms des auteurs sur ces listes »<sup>105</sup>.

Acculée par les condamnations aussi bien d'ordre national qu'international, la Belgique n'a guère d'autre choix que de réitérer sa demande de radiation au niveau onusien. La

---

<sup>101</sup> J. FLAUSS, « Les 'listes noires' de l'O.N.U. devant le comité des droits de l'homme. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Sayadi et Vinck c. Belgique, 22 octobre 2008 », *op. cit.*, p. 373.

<sup>102</sup> S. LAVAUX et P. PIETERS, « Les listes nationales et internationales des organisations terroristes », *op. cit.*, p. 733.

<sup>103</sup> J. FLAUSS, « Les 'listes noires' de l'O.N.U. devant le comité des droits de l'homme. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Sayadi et Vinck c. Belgique, 22 octobre 2008 », *op. cit.*, p. 374.

<sup>104</sup> F. FINCK, « L'application de sanctions individuelles du Conseil de sécurité des Nations unies devant la Cour européenne des droits de l'homme », obs. sous Cour eur. D.H., 12 septembre 2012, *J.T.*, 2012, p. 461.

<sup>105</sup> Communication n°1472/2006 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, relative à la demande de radiation de noms sur la liste établie par le Comité des sanctions des Nations Unies de SAYADI Nabil et VINCK Patricia, 9 décembre 2008, disponible sur [http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CD0QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.rtdh.eu%2Fpdf%2F20081209\\_com\\_dr\\_h.pdf&ei=Ug7WVI7xHNjZatecgPgE&usg=AFQjCNE-ODy8eIM5b9WL2LRikqJ\\_AW9eg](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CD0QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.rtdh.eu%2Fpdf%2F20081209_com_dr_h.pdf&ei=Ug7WVI7xHNjZatecgPgE&usg=AFQjCNE-ODy8eIM5b9WL2LRikqJ_AW9eg) (7 février 2015).

dernière tentative portera enfin ses fruits puisque le *listing* des époux fit, *in fine*, l'objet d'une suppression par l'organisation supranationale<sup>106</sup>.

Cette décision est un premier pavé dans la mare : sa particularité est effectivement l'admission, prononcée pour la première fois par une instance internationale, de la violation des droits de l'homme internationalement reconnus orchestrée par la mesure nationale d'exécution d'une résolution onusienne.

### *Section 3. L'affaire Abdelrazik*

Soupçonné d'apporter son assistance à des activités terroristes, Abousfian Abdelrazik, ressortissant canadien, fait l'objet d'une inscription sur liste noire, en tant que complice d'Al-Qaida, par le Comité 1267<sup>107</sup>. Conséquemment, il voit ses avoirs gelés et sa liberté de mouvement dûment restreinte. Sa demande de radiation connaît une issue des plus malheureuses, étant entendu qu'elle fait tout bonnement l'objet d'un rejet. En voyage au Soudan, il y est alors arrêté et détenu sur injonction expresse du Canada<sup>108</sup>.

Désireux de revenir sur le territoire canadien, droit dont il jouit en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, le présumé terroriste introduit une demande en ce sens. Quelle n'est guère sa surprise lorsqu'il se voit essuyer un refus de la part des autorités canadiennes, lesquelles se fondent sur le motif de son inscription sur la *blacklist* pour motiver leur décision de lui dénier tout accès au territoire<sup>109</sup>.

À l'appui de sa justification, le gouvernement insiste plus que de raison sur le point de tension qui existerait entre, d'une part, l'obligation incombant au Canada, en vertu de sa qualité d'État membre des Nations-Unies, quant à l'implémentation et la mise en œuvre des résolutions onusiennes et, d'autre part, celle pesant sur les épaules du Canada, lorsque celui-ci exécute lesdites résolutions, quant au respect dû aux droits et libertés garantis à l'échelle nationale. Or, une fois ce constat dressé, et toujours selon les dires de l'État défendeur, le conflit normatif ainsi mis en exergue tendrait à placer les autorités canadiennes dans une position des plus délicates. En effet, une quelconque décision autorisant le retour du requérant

---

<sup>106</sup> F. FINCK, « L'application de sanctions individuelles du Conseil de sécurité des Nations unies devant la Cour européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, pp. 381-382.

<sup>107</sup> Rés. 1822 du 30 juin 2008.

<sup>108</sup> D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *op. cit.*, p. 151.

<sup>109</sup> *Ibid.*

sur le sol national constituerait intrinsèquement une violation de la résolution en cause. Partant, il convient d'incomber toute entière la responsabilité au Conseil de sécurité, dans la mesure où il s'agit bel et bien de la résolution adoptée par ce dernier qui empêche la cible listée de revenir sur le territoire canadien<sup>110</sup>.

Confrontée à ces arguments, la Cour constitutionnelle du Canada stigmatise, dans un premier temps, le régime procédural d'inscription et de radiation tel que mis en place par l'ONU. Elle pointe du doigt les lacunes en matière de recours effectif et, à titre plus général, de garanties judiciaires, qu'elle estime indignes et insoutenables à la lumière des droits de l'homme internationalement reconnus<sup>111</sup>.

Dans un second temps, la juridiction suprême recentre le conflit normatif qui avait été soulevé par le gouvernement et en modifie substantiellement l'équation. Elle place effectivement en confrontation les obligations constitutionnelles incombant au Canada en vertu de la Charte des droits et des libertés avec, non plus les résolutions onusiennes comme tendait à la faire constater l'État défendeur, mais bien les lois nationales d'exécution desdites résolutions. En d'autres termes, elle resitue le conflit dans un cadre strictement national, ce qui lui permet ingénieusement d'éviter de recourir à l'application de l'article 103 de la Charte des Nations-Unies (voy. *supra*, Partie 1, titre 2, chapitre 2)<sup>112</sup>.

À titre de conclusion, la Cour constate la violation, par le Canada, du droit constitutionnel du requérant d'entrer sur le territoire national. Le plaignant doit, subséquemment, se voir octroyer un passeport lui permettant de reposer le pied sur le sol canadien. L'apport fondamental de l'arrêt est toutefois à trouver ailleurs : une lecture attentive et critique montre effectivement que la Cour constitutionnelle canadienne impose, implicitement certes mais pour le moins effectivement, au Canada de passer outre le respect complet de la résolution établissant notamment une restriction de mouvement du présumé terroriste<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Cour suprême du Canada, 4 juin 2009 Abdelrazik v. Canada (Minister of Foreign Affairs), 2009 FC 580, [2010] 1 F.C.R. 267, disponible sur <http://reports.fja.gc.ca/fra/2010/2009cf580.html> (18 novembre 2014).

<sup>111</sup> *Ibid.*, §§51-53.

<sup>112</sup> D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *op. cit.*, p. 152.

<sup>113</sup> *Ibid.*

Contrairement à l'affaire Vinck et Sayadi, cet arrêt met en exergue la violation par un acte national d'exécution des droits fondamentaux, non pas internationalement reconnus, mais constitutionnellement consacrés dans l'ordre juridique national.

#### *Section 4. L'affaire Her Majesty's Treasury v. Mohammed Jabar Ahmed and others (FC)*

La Cour suprême du Royaume-Uni est amenée à se prononcer sur la licéité de deux *Orders* réalisant la mise en œuvre, en droit national, de résolutions portant sur la prévention du financement d'attaques terroristes. Plus précisément, la juridiction britannique s'attelle à examiner le respect des droits et libertés des requérants lors de l'implémentation des décisions du Conseil de sécurité. Il convient en effet de préciser que les deux *Orders* en cause sont soumis au respect de l'*United Nations Act*, lequel prohibe strictement toute suppression des libertés individuelles<sup>114</sup>.

La Cour conclut à la violation, par les deux mesures nationales d'exécution, des droits à un recours effectif et d'accès à un tribunal<sup>115</sup>.

Le raisonnement de la juridiction suprême se fonde tout d'abord sur la constatation suivante : la résolution 1267 (1999), laquelle érige la liste noire relative aux personnes suspectées d'entretenir des liens avec Al-Qaida, n'octroie pas le moindre pouvoir discrétionnaire aux États s'agissant de sa mise en œuvre. *A contrario*, la résolution 1373 (2001), parce qu'elle enjoint précisément les États membres à dresser, par eux-mêmes, la liste des personnes et entités sur lesquelles pèsent des soupçons de liens avec le monde du terrorisme (à l'exception d'Al-Qaida), laisse à ces derniers une marge de manœuvre quant à la mise en œuvre de la liste. Tandis que dans le premier cas, la conduite des États est conditionnée et strictement délimitée, il apparaît que, dans le second, le pouvoir discrétionnaire dont ils jouissent leur permet d'agir conformément à leurs obligations, diverses et variées<sup>116</sup> (voy. *supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 1, section 1 et section 2).

---

<sup>114</sup> D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *op. cit.*, p. 153.

<sup>115</sup> Cour suprême du Royaume-Uni, 27 janvier 2010 (Her Majesty's Treasury v. Mohammed Jabar Ahmed and others (FC)), UKSC 2, disponible sur [http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fpdfid%2F4b62d9282.pdf&ei=2EJrVOjPLYHUOOjsgLgJ&usg=AFQjCNE025W60jhdq2gabYWKbgQ6z\\_dvpw](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fpdfid%2F4b62d9282.pdf&ei=2EJrVOjPLYHUOOjsgLgJ&usg=AFQjCNE025W60jhdq2gabYWKbgQ6z_dvpw) (18 novembre 2014).

<sup>116</sup> D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *op. cit.*, p. 153.

Or, il s'avère que les *Orders* en cause, déclarés illicites et, dès lors, annulés par la Cour, furent adoptés sur pied de la résolution 1267 (1999). Une fois encore, et à l'instar de l'arrêt Abdelrazik, une juridiction nationale impose à l'État de ne pas respecter les résolutions du Conseil de sécurité, ce qui équivaut à le pousser à la violation de ses obligations onusiennes. La Cour constate certes la violation des droits fondamentaux des plaignants mais précise que ce comportement ne saurait guère être justifié par l'argument selon lequel il résulterait indirectement et indubitablement d'une injonction onusienne<sup>117</sup>.

En outre, l'article 103 n'est point applicable en l'espèce dans la mesure où le conflit normatif se situe entre une résolution, adoptée à l'échelle internationale, et une mesure d'exécution, adoptée quant à elle à l'échelon national. La Cour met ainsi un point d'honneur à tuer dans l'œuf toute application de la règle de priorité érigée par cet article, dans le dessein, à peine dissimulé, d'éluder un deuxième arrêt Al-Jedda (voy. *supra*, Partie 1, titre 2, chapitre 2, section 2, §2)<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> U. CANDAS, A. MIRON, « Assonances et dissonances dans la mise en œuvre des sanctions ciblées onusiennes par l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux », *Journ. dr. intern.*, 2011, p. 35.

<sup>118</sup> D. HAYIM, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *op. cit.*, p. 154.

## **DEUXIÈME PARTIE : L'AUTONOMISATION DES DEUX ORDRES JURIDIQUES EUROPÉENS AU NOM DES STANDARDS FONDAMENTAUX EUROPÉENS**

L'articulation entre le droit international et le droit européen est une problématique n'ayant été que partiellement réglée, et ce, à travers le prisme des droits de l'homme garantis par divers instruments de protection des standards fondamentaux européens.

Prenant appui sur ces derniers, nous analyserons comment la Cour de justice de Luxembourg a, au gré de ses décisions, définitivement mis un terme à la problématique en consacrant la primauté du droit primaire de l'Union à l'égard du droit international. Contrairement au juge de l'Union dont l'audace a permis d'amorcer une évolution jurisprudentielle révolutionnaire par la consécration de la suprématie de son ordre juridique, la Cour européenne des droits de l'homme se montre toutefois bien plus timide, pour ne pas dire guère disposée, à franchir le Rubicon en érigeant, pour sa part, l'autonomie de son propre ordre juridique.

En guise de point final à notre étude, nous nous interrogerons sur les motivations sous-jacentes de l'ordre juridique de l'Union l'ayant menée à assurer la prééminence de son droit. Nonobstant les justifications avancées par les juges dans les divers arrêts analysés, nous soutenons ardemment que l'optique de défense des droits fondamentaux en tant que dessein ultime poursuivi par la justice européenne ne saurait constituer sa seule et unique finalité.

### **Titre 1. Sous l'égide de la Cour de justice de l'Union européenne**

En consacrant, sans équivoque, la primauté du droit primaire par rapport au droit international, la saga Kadi provoque incontestablement un tollé doctrinal et jurisprudentiel des plus substantiels. Nous analyserons dans quelle mesure l'arrêt Kadi I (ainsi que les diverses décisions prises sur pied de celui-ci) a joué le rôle de prélude dans la consécration de la prééminence du droit primaire de l'Union. Dans un second temps, nous analyserons la consécration de cette suprématie, réalisée, quant à elle, sous l'impulsion de l'arrêt Kadi II.

## Chapitre 1. L'arrêt Kadi I et ses suites : une première pierre à l'édifice

### Section 1. *Le contexte factuel et juridique*

Le 19 octobre 2001, Yassin Abdulla Kadi voit son nom inscrit sur la liste noire annexée au règlement (CE) 467/2001, et par conséquent, ses avoirs gelés. Toutefois, cet acte législatif est par la suite abrogé et remplacé par le règlement (CE) 881/2002. Or, et c'est ici que le bât blesse, le nom du requérant demeure encore et toujours listé dans l'annexe de ce nouveau règlement. Ce dernier a été adopté en vue d'opérer la transposition de la position commune 2002/402/PESC (voy. *supra*, Titre I, chapitre 1, section 3), laquelle reflète les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002)<sup>119</sup>.

Le requérant introduit un recours en annulation à l'encontre du premier règlement, dans la mesure où celui-ci n'avait pas encore été abrogé et remplacé par le second<sup>120</sup>. Néanmoins, l'adoption du nouveau règlement eut lieu alors même que la procédure devant le Tribunal était toujours pendante, raison pour laquelle celui-ci décida de traiter l'affaire dont il était saisi comme si le recours en annulation avait été initialement dirigé à l'encontre du règlement (CE) 881/2002<sup>121</sup>.

Devant le juge de première instance, le requérant fait substantiellement valoir la violation de plusieurs droits fondamentaux, et en l'occurrence, le droit de propriété ainsi que celui à un procès équitable, dans le cadre de l'application des mesures coercitives de gel, corrélative à son *listing*. La juridiction de Luxembourg déboute toutefois M. Kadi<sup>122</sup>, en se fondant sur le raisonnement suivant : le règlement litigieux se cantonnant à transposer une liste onusienne au niveau de l'Union européenne, le constat éventuel d'une violation des droits de l'homme par le règlement en question aurait équivalu, ni plus ni moins, à contester le respect, par l'ONU, des droits fondamentaux. Poussé dans ses derniers retranchements, le Tribunal conclut finalement à la prééminence des résolutions sur les normes de droit de l'Union, et ce, en fondant sa justification sur la lettre de l'article 103 de la Charte des Nations-Unies<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Conclusions de l'Avocat général M. POIARES MADURO, aff. Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E., C-402/05 et C-415/05, présentées le 16 janvier 2008, points 2 et 3.

<sup>120</sup> F. MEYER, « EU Terrorism Lists in the Eyes of the Rule of law », *Eucrim*, 2008, p. 81.

<sup>121</sup> Conclusions de l'Avocat général M. POIARES MADURO, aff. Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E., C-402/05 et C-415/05, présentées le 16 janvier 2008, point 8.

<sup>122</sup> T.P.I.C.E., 21 septembre 2005 (Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat c. Cons. et Comm), T-306/01, *Rec. C.J.C.E.*, 2005, II, p. 3533.

<sup>123</sup> M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « Terrorisme et droits de l'homme (Règlement n°881/2002/CE et ONU) : Nécessité, intensité et procédé du contrôle des mesures de lutte contre le terrorisme à l'aune des principes de protection des droits », *Revue des droits de l'homme*, 2013, p. 2.

Tout en jugeant que les mesures d'exécution des résolutions ne pouvaient voir leur légalité interne soumise au contrôle juridictionnel, la juridiction tempère sa prise de position en disposant que leur compatibilité se doit toutefois d'être appréciée au regard du *jus cogens*, à savoir les normes de droit international à caractère impératif (voy. *supra*, Partie 1, titre 2, chapitre 1). Partant, le juge conclut cependant au respect des droits de l'homme *in casu*, et ce faisant, à la légalité du règlement attaqué<sup>124</sup>.

La solution adoptée par le Tribunal est ostensiblement dictée par la volonté d'éviter à tout prix de se placer en porte-à-faux vis-à-vis de l'ONU. N'ayant guère obtenu gain de cause, le requérant introduit alors un pourvoi devant la Cour. Au vu des enjeux de l'affaire, l'attente auréolant l'arrêt de cette dernière est grand. Il lui revient, ni plus ni moins, que de trancher la problématique habilement éludée en première instance, à savoir une prise de position affirmée sur l'éventuelle violation des droits fondamentaux par le règlement attaqué, et indirectement, par les résolutions onusiennes.

## ***Section 2. La décision de la Cour et ses apports***

Par son arrêt du 3 septembre 2008, la Cour annule les arrêts Yusuf et Kadi rendus par le Tribunal en la date du 21 septembre 2005. Afin de mesurer au mieux les tenants et aboutissants de la solution dictée par la Cour, nous distinguerons, d'une part, la position de celle-ci à l'égard des allégations de violation des droits de l'homme, et d'autre part, la consécration de l'ordre juridique de l'Union au rang d'ordre autonome. Nous constaterons toutefois que ces deux questions sont intrinsèquement liées.

### ***§1. La violation des droits fondamentaux***

La juridiction suprême de Luxembourg amorce son argumentation en constatant que « *la Communauté est une communauté de droit* »<sup>125</sup> et que « *les obligations qu'impose un accord international ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du traité CE, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux, ce respect constituant une condition de leur*

---

<sup>124</sup> T.P.I.C.E., 21 septembre 2005 (Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat c. Cons. et Comm), T-306/01, *Rec. C.J.C.E.*, 2005, II, p. 3533.

<sup>125</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; Sem. jur., 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER, §281.

*légalité qu'il incombe à la Cour de contrôler* »<sup>126</sup>. Ce faisant, le juge constate la violation, par le règlement attaqué, de divers droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique européen.

Ainsi affirme-t-elle, en premier lieu, qu'« *au vu des circonstances concrètes ayant entouré l'inclusion des noms des requérants dans la liste des personnes et des entités visées par les mesures restrictives contenue à l'annexe I du règlement litigieux, il doit être jugé que les droits de la défense, en particulier le droit d'être entendu ainsi que le droit à un contrôle juridictionnel effectif de ceux-ci n'ont manifestement pas été respectés* »<sup>127</sup>. En effet, non seulement aucune justification soutenant leur *listing* n'a été communiquée aux requérants mais, de surcroît, aucune possibilité de prendre connaissance des éléments à charge et, surtout, de les contester ne leur a été fournie<sup>128</sup>.

Consciente toutefois qu'efficacité et pragmatisme constituent les maîtres mots de la lutte contre le terrorisme, la Cour, faisant preuve de bon sens, tempère ses dires en spécifiant que de telles mesures coercitives « *doivent, par leur nature même, bénéficier d'un effet de surprise* »<sup>129</sup>, de telle manière qu'« *il ne saurait être requis des autorités communautaires qu'elles communiquent lesdits motifs préalablement à l'inclusion initiale d'une personne ou d'une entité dans ladite liste* »<sup>130</sup> voire qu'elles soient « *tenuës de procéder à une audition des requérants préalablement* » à ladite inclusion<sup>131</sup>.

En outre, il est également un second droit dont la juridiction suprême va, certes, constater la violation tout en y apportant un tempérament préalable, soucieuse encore et toujours de ne pas réduire à néant le souci d'efficacité attaché à la lutte contre le terrorisme : le droit de propriété. Elle commence par rappeler qu'il « *n'apparaît toutefois pas comme une prérogative absolue* »<sup>132</sup>. Des restrictions peuvent ainsi être apportées à ce droit fondamental pour autant qu'elles répondent à deux conditions *sine qua non* : la poursuite d'un objectif d'intérêt général, d'une part, et une atteinte proportionnelle, d'autre part<sup>133</sup>. Et le juge de constater que

---

<sup>126</sup>C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, Rec. C.J.C.E., 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; Sem. jur., 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER, §285.

<sup>127</sup>*Ibid.*, §334.

<sup>128</sup>*Ibid.*, §348.

<sup>129</sup>*Ibid.*, §340.

<sup>130</sup>*Ibid.*, §338.

<sup>131</sup>*Ibid.*, §341.

<sup>132</sup>*Ibid.*, §355.

<sup>133</sup>*Ibid.*, §355.

lesdites conditions sont bel et bien respectées dans la mesure où, au regard de l'objectif d'intérêt général que constitue la lutte antiterroriste, le gel des avoirs ordonné par le règlement litigieux ne saurait être qualifié de disproportionné<sup>134</sup>.

Il n'en demeure pas moins que dans le cas d'espèce, la Cour constate que le règlement litigieux n'offre à M. Kadi pas la moindre garantie lui permettant de contester les sanctions financières qu'il énonce à son encontre. Ce faisant, l'imposition des mesures en question est appréhendée sous l'angle d'« *une restriction injustifiée de son droit de propriété* »<sup>135</sup>.

Partant, « *il résulte de tout ce qui précède que le règlement litigieux, pour autant qu'il concerne les requérants, doit être annulé* »<sup>136</sup>.

Le développement dont nous venons de faire état met en exergue la volonté ferme de la Cour d'assurer la conciliation entre, d'une part, le réalisme et l'effectivité des mesures coercitives adoptées dans le cadre de la lutte antiterroriste, et d'autre part, le respect des droits fondamentaux reconnus par l'ordre juridique de l'Union. Elle entend plus précisément « *concilier, d'une part, les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de l'acte concerné et, d'autre part, la nécessité d'accorder à suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure* »<sup>137</sup>. Une plus grande transparence de la procédure de gel des fonds est ainsi exigée par la Cour. Une telle exigence ne restera pas lettre morte, étant entendu que cet arrêt initiera des modifications substantielles de la procédure d'inscription et de radiation des listes noires. La résolution 1822 (2008) s'attellera effectivement à remédier aux lacunes ainsi constatées par le juge de Luxembourg (voy. *supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 2, section 1).

Nous ne pouvons que saluer le parti pris de la Cour, soucieuse que le combat mené par la société démocratique contre le terrorisme ne perde toute légitimité en tombant dans l'écueil du mépris des droits fondamentaux. Nous pouvons supposer que la motivation sous-jacente du juge est, sans conteste, le constat selon lequel l'atteinte aux droits de l'homme constitue un danger non pas seulement dans le chef des cibles visées mais également dans celui des

---

<sup>134</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, Rec. C.J.C.E., 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; Sem. jur., 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER, §363.

<sup>135</sup> *Ibid.*, §370.

<sup>136</sup> *Ibid.*, §372.

<sup>137</sup> *Ibid.*, §344.

instances énonçant les mesures de gel des fonds. En effet, la violation arbitraire des droits fondamentaux, acquis à une époque constituant le parachèvement de siècles de lutte acharnée, est tout bonnement indigne de la communauté internationale. Elle revient malheureusement à amorcer un sensible retour en arrière dans la consécration des garanties fondamentales reconnues par divers instruments internationaux et européens.

En outre, l'effet pervers d'une telle violation se trouve être, assez paradoxalement, la stigmatisation de présumés terroristes menant à placer ces derniers au rang de victimes collatérales, injustement punies et sanctionnées par la pleine puissance des organes onusiens et européens. Ainsi rejoignons-nous la pensée de Robert Badinter suivant les dires duquel, en faisant fi de certaines valeurs élémentaires de notre société libre et démocratique, la communauté internationale tend à, indirectement, faire revêtir le statut de souffre-douleurs aux terroristes, rendant ces derniers plus victorieux encore<sup>138</sup>. Nous ne pouvons que souligner l'ironie d'une telle situation.

## *§2. L'affirmation de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union*

La Cour justifie la solution apportée au litige par des arguments portant sur l'articulation entre le droit international et le droit de l'Union. Elle est ainsi guidée par des motifs de principe l'amenant à considérer que sa pleine juridiction s'exerce à l'égard d'un règlement européen, quand bien même celui-ci mettrait en œuvre une résolution. Le cœur du raisonnement suivi par le juge suprême est le suivant : l'Union européenne forme une « *communauté de droit* »<sup>139</sup>, dont les actes sont soumis à la conformité du traité.

En d'autres termes, c'est le droit primaire lui-même qui établit les conditions d'articulation du droit de l'Union avec le droit international, quitte à placer les États membres dans la situation délicate de porte-à-faux par rapport à leurs obligations internationales. Les termes utilisés par l'avocat général, sur la base desquelles la Cour a prononcé son arrêt, ne laissent guère place au doute : « *le rapport entre droit international et ordre juridique communautaire est régi par cet ordre lui-même, et le droit international ne peut interagir avec cet ordre*

---

<sup>138</sup> J.-P. MARGUENAUD, « Lutte contre le terrorisme international et respect des droits de l'homme (CEDH, Grande Chambre, 28 février 2008, Saadi c. Italie) », *Rev. sc. crim.*, Juillet/septembre 2008, p. 694.

<sup>139</sup> *Ibid.*, §281.

*juridique qu'aux seules conditions fixées par les principes constitutionnels de la Communauté »*<sup>140</sup>.

La Cour stipule qu'un acte international ne saurait point porter atteinte au droit primaire<sup>141</sup>, et relègue la Charte des Nations-Unies au rang de simple accord international. L'attitude de déférence à l'égard du droit international, telle qu'adoptée en première instance, est désormais réduite à peau de chagrin par la juridiction suprême, étant entendu que la primauté du droit primaire sur tout accord internationalement conclu est énoncée formellement<sup>142</sup>. La référence faite à « *l'ordre juridique interne et autonome de la Communauté* »<sup>143</sup> est des plus parlantes. Le contrôle plein et entier de la Cour s'impose à l'égard du règlement européen attaqué, peu importe que celui-ci consiste en un instrument de mise en œuvre d'une résolution édictée par le Conseil de sécurité. La compétence du juge de Luxembourg se pose ainsi dans le cadre d'un contrôle « *interne et autonome* »<sup>144</sup>.

L'autonomie de l'ordre juridique communautaire n'est certes pas nouvelle. Mais tandis qu'elle n'avait jusqu'alors été affirmée qu'à l'égard des droits internes de chacun des États membres<sup>145</sup>, ne voilà-t-il pas que la Cour la complète par un volet international. La juridiction suprême se positionne en tant que juridiction constitutionnelle, là où le Tribunal avait revêtu l'habit d'un juge international en fondant son raisonnement sur l'article 103 de la Charte des Nations-Unies avec pour optique d'arbitrer les conflits auxquels se trouvaient confrontés les États membres du fait de l'incompatibilité entre plusieurs obligations internationales, et en l'occurrence, la Charte des Nations-Unies, d'une part, et les traités de l'Union, d'autre part.

*Last but not least*, nous devons souligner que la Cour s'inscrit également, une fois n'est pas coutume, en contrariété avec la décision du Tribunal dans la mesure où elle ne mentionne, à aucun moment que ce soit, le caractère obligatoire de la Charte des Nations-Unies pour

---

<sup>140</sup> Conclusions de l'Avocat général M. POIRAS MADURO, aff. Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E., C-402/05 et C-415/05, présentées le 16 janvier 2008, §24.

<sup>141</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; *Sem. jur.*, 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER, §282.

<sup>142</sup> *Ibid.*, §308.

<sup>143</sup> *Ibid.*, §317 ; Conclusions de l'Avocat général M. POIRAS MADURO, aff. Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E., C-402/05 et C-415/05, présentées le 16 janvier 2008, §37.

<sup>144</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; *Sem. jur.*, 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER, §317.

<sup>145</sup> C.J.C.E., 5 février 1963 (Van Gend en Loos), C-26/62, *Rec. C.J.C.E.*, 1963, p. 7.

l'Union. Or, le juge de première instance avait réservé une part substantielle de son argumentaire à cette problématique, pour finalement conclure que l'Union était bel et bien liée par la Charte. Un tel silence peut paraître remarquable et interpellant : il n'en est rien. Force est effectivement de constater que la Cour, par cette omission, ne fait que s'inscrire pleinement dans la logique de son raisonnement pour la bonne et simple raison qu'après avoir consacré la primauté du droit primaire au sein de l'ordre juridique de l'Union<sup>146</sup>, il eut été superfétatoire de se soucier du caractère obligatoire ou non de la Charte à l'égard du système juridique autonome de l'Union. Dès lors, peu importe que cette dernière soit ou non liée puisque ses principes constitutionnels priment, et ce, quand bien même serait-elle effectivement liée par un accord international.

Au regard des considérations qui précèdent, le caractère iconoclaste de l'arrêt est tout démontré. En édictant la prééminence du droit primaire de l'Union sur le droit international, la décision constitue une véritable hérésie du point de vue de ce dernier. L'arrêt présente toutefois également un aspect vertueux. Le juge entend effectivement se positionner au rang de sociologue, considérant qu'il existe certaines valeurs fondamentales méritant d'être effectivement protégées. Ultimement, il poursuit la création d'un corps social puisque la question sous-jacente est de déterminer la valeur sociale que l'on entend protéger et faire primer, *in fine*. La solution recherchée est ainsi fonction d'un résultat substantiel poursuivi : derrière le raisonnement formel mené par la Cour, reposent des normes substantielles, en arrière desquelles se dresse le voile de valeurs qui sont préférées. Nous comprenons ainsi la motivation latente de la Cour qui a probablement été celle de protéger des valeurs qui nous sont plus proches, parce qu'inscrites dans l'ordre juridique européen, plutôt que des valeurs davantage éloignées car édictées dans l'ordre juridique international.

### ***Section 3. Les suites de l'arrêt Kadi I : l'arrêt Hassan et Ayadi***

Soupçonnés d'être intrinsèquement liés au monde terroriste, et plus précisément, à Ben Laden, Al-Qaida, et les Taliban, les dénommés Hassan et Ayadi font l'objet d'une inscription sur la liste récapitulative sous l'égide du Conseil de sécurité. Le règlement (CE) 881/2002 opérant la transposition de leur *listing* au niveau de l'Union européenne, les requérants introduisent, chacun distinctement, un recours en annulation auprès du Tribunal, dirigé à

---

<sup>146</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; *Sem. jur.*, 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER, §308.

l'encontre dudit règlement<sup>147</sup>. Il convient de préciser que la juridiction de l'Union est saisie en 2006, c'est-à-dire avant le tollé provoqué par l'arrêt Kadi rendu deux ans plus tard par la Cour.

Parmi les griefs invoqués, il convient d'énoncer la violation du principe de proportionnalité ou encore l'absence de recours judiciaire octroyé aux cibles listées. Le Tribunal balaie toutefois d'un revers de la main ces divers moyens, en se fondant majoritairement sur le raisonnement qui avait été le sien dans les arrêts Yusuf et Kadi (voy. *supra*, Partie 2, titre 1, chapitre 1, section 1). En appui de son argumentation, nous ne sommes donc guère étonnés de constater que la juridiction luxembourgeoise avance pour motif principal l'absence de compétence des juridictions de l'Union pour juger de la validité du règlement attaqué (sous réserve des droits impératifs consacrés par le *jus cogens*), dans la mesure où, d'après la lettre même de la Charte des Nations-Unies, traité international primant le droit de l'Union, les États membres sont tenus de se conformer aux résolutions édictées par l'ONU<sup>148</sup>. Confrontés à un tel échec, les requérants n'entendent guère s'en laisser compter. Dès lors introduisent-ils un pourvoi devant la Cour de justice, déterminés à obtenir gain de cause.

Or, tandis que l'affaire est toujours pendante devant la juridiction suprême, l'arrêt Kadi tombe tel un couperet. Par cette décision, un renversement jurisprudentiel s'opère et la position nouvellement adoptée par l'Union peut être décrite par le biais de la métaphore suivante : les ordres juridiques à l'échelon international et européen se doivent d'être appréhendés comme distincts et séparés, ordres dont les frontières sont constituées par les principes constitutionnels de l'Union européenne tels qu'érigés par les traités fondateurs. La pénétration du droit international, et donc des résolutions, dans l'ordre juridique de l'Union est tributaire du respect desdits principes, étant entendu qu'une telle pénétration ne pourra guère s'opérer si les résolutions en question s'avèrent entrer en contradiction avec les droits fondamentaux que ces principes défendent.

---

<sup>147</sup> « Arrêt dans les affaires jointes C-399/06 P et C-403/06 P Faraj Hassan et Chafiq Ayadi / Conseil », /Communiqué de presse de la Cour de justice de l'Union européenne, / 3 décembre 2009, n°107/09, disponible sur [http://europa.eu/rapid/press-release\\_CJE-09-107\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-09-107_fr.htm?locale=FR).

<sup>148</sup> T.P.I.C.E., 12 juillet 2006 (Chafiq Ayadi c. Cons.), T-253/02, R.W., 2007-2008, p. 1297. ; T.P.I.C.E., 12 juillet 2006 (Faraj Hassan c. Cons. et Comm.), T-49/04, R.W., 2007-2008, p. 1297.

Corolairement à la démonstration faite par l'Union de son autonomie et sa capacité d'opposition aux décisions dûment adoptées par les Nations-Unies, le Conseil de sécurité vit sa crédibilité et sa prééminence fortement ébranlées<sup>149</sup>. Décidé à tirer les leçons de l'arrêt Kadi – rendu entre le prononcé de la décision du Tribunal dans l'affaire Hassan et Ayadi et les pourvois formés par les requérants qui avaient notamment dénoncé les lacunes dans la procédure d'inscription – l'organe onusien renouvelle alors le *listing* des présumés terroristes, en portant cette fois-ci grand soin de leur communiquer les raisons justifiant leur inscription ainsi qu'en prenant en compte leurs observations. Ce faisant, un nouveau règlement est adopté au niveau de l'Union européenne<sup>150</sup>, règlement dont nous précisons qu'il ne constitue point celui attaqué et doit dès lors, à cet égard, être dûment distingué du règlement litigieux ayant conduit les requérants à introduire, dans un premier temps, un recours en annulation auprès du Tribunal et, dans un deuxième temps, un pourvoi devant la Cour<sup>151</sup>.

Cette dernière estime d'ailleurs « *que, puisque les arrêts attaqués procèdent [...] des mêmes fondements juridiques que les arrêts Yusuf et Kadi du Tribunal, les arrêts attaqués sont entachés de la même erreur de droit et doivent donc, pour ces mêmes motifs, être annulés* »<sup>152</sup>. En outre, elle « *relève que les circonstances concrètes ayant donné lieu à l'inclusion des noms de MM. Hassan et Ayadi dans la liste de gel des fonds sont identiques à celles de M. Kadi. Partant, les conclusions de la Cour dans son arrêt Kadi, selon lesquelles les droits de la défense – en particulier le droit d'être entendu et le droit à un contrôle juridictionnel effectif du respect de ceux-ci – ainsi que le droit fondamental au respect de la propriété, n'avaient pas été respectés, s'imposent également dans les présentes affaires* »<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> J.-M., THOUVENIN, « Le choc du droit communautaire et du droit international, encore l'arrêt Kadi », *R.M.C.*, 2009, pp. 30-31.

<sup>150</sup> Règl. (CE) n° 954/2009 du Conseil du 13 octobre 2009 modifiant pour la cent-quatorzième fois le règlement n° 881/2002, *J.O.C.E.*, L 269, du 14 octobre 2009, p. 20.

<sup>151</sup> « Arrêt dans les affaires jointes C-399/06 P et C-403/06 P Faraj Hassan et Chafiq Ayadi / Conseil », /Communiqué de presse de la Cour de justice de l'Union européenne, / 3 décembre 2009, n°107/09, disponible sur [http://europa.eu/rapid/press-release\\_CJE-09-107\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-09-107_fr.htm?locale=FR).

<sup>152</sup> C.J.U.E., 3 décembre 2009 (Hassan c. Cons. et Comm.), C-399/06 et C-403/06, *Rec. C.J.U.E.*, 2009, p. 11393.

<sup>153</sup> « Arrêt dans les affaires jointes C-399/06 P et C-403/06 P Faraj Hassan et Chafiq Ayadi / Conseil », /Communiqué de presse de la Cour de justice de l'Union européenne, / 3 décembre 2009, n°107/09, disponible sur [http://europa.eu/rapid/press-release\\_CJE-09-107\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-09-107_fr.htm?locale=FR).

## Chapitre 2. L'arrêt Kadi II de la CJUE : une consécration attendue

### Section 1. *Le contexte factuel et juridique*

Comme le laisse sous-entendre son appellation, l'arrêt Kadi II entretient des liens étroits avec la décision rendue préalablement par la Cour en la date du 3 septembre 2008. À plus forte raison, ledit arrêt s'inscrit dans la continuité parfaite des conséquences de l'articulation entre le droit international et le droit de l'Union européenne auxquelles la décision de la Cour, dans l'arrêt Kadi I, a menées. En effet, soucieuse de se conformer à la décision édictée par le juge européen, la Commission européenne prend, cette fois-ci, grand soin d'assortir l'exposé des motifs justifiant l'inscription du présumé terroriste Yassin Abdullah Kadi sur la liste récapitulative d'un délai endéans lequel celui-ci est en mesure de contester les allégations énoncées à son encontre. Tirant parti de cette faculté, le requérant s'empresse de soulever plusieurs griefs à l'égard de son *listing* dans le cadre desquels il dénonce non seulement le caractère vague et imprécis des soupçons pesant sur ses épaules mais exige également que lui soient communiqués les éléments de preuve sur le fondement desquels son inscription a été décidée<sup>154</sup>.

Faisant fi de ces considérations, les instances européennes procèdent au maintien de l'inscription de l'individu sur la liste noire, et ce, en adoptant le règlement (CE) 1190/2008, lequel modifie pour la énième fois le règlement (CE) 881/2002. Confronté à qu'il estime un nouvel échec de faire valoir ses droits de la défense, son droit à la protection juridictionnelle effective ainsi que son droit de propriété, l'intéressé introduit alors un recours en vue d'obtenir l'annulation du texte litigieux. Le Tribunal, dûment décidé à garantir la pérennité de la jurisprudence soutenue depuis le 3 septembre 2008, se fonde sur cette dernière et aboutit à la conclusion selon laquelle les droits de la défense du requérant ont bel et bien été violés.

Le raisonnement du Tribunal se calque substantiellement sur celui suivi par la Cour dans l'arrêt Kadi I. En amorce de sa décision, il considère ainsi « *que le principe d'un contrôle juridictionnel complet et rigoureux des mesures de gel des fonds telles que celle en cause en l'espèce est d'autant plus justifié que ces mesures affectent de façon sensible et durable les droits fondamentaux des intéressés* » et « *doit être mis en mesure de réaliser un contrôle complet et effectif de la justesse matérielle des faits, des preuves et des informations à la base*

---

<sup>154</sup> M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « Terrorisme et droits de l'homme (Règlement n°881/2002/CE et ONU) : Nécessité, intensité et procédé du contrôle des mesures de lutte contre le terrorisme à l'aune des principes de protection des droits », *op. cit.*, p. 2.

de la décision d'inscription »<sup>155</sup>. Se penchant plus précisément sur les droits de la défense, le juge en constate la violation au motif que, non contente de n'avoir « *pas dûment tenu compte de l'opinion exprimée par l'intéressé* »<sup>156</sup>, la Commission européenne « *ne lui a [en outre] donné aucun accès, ne serait-ce que minime, aux éléments de preuve retenus à sa charge* »<sup>157</sup>. De surcroît, « *la possibilité pour le requérant d'être entendu par le comité des sanctions, dans le cadre de la procédure de réexamen, en vue d'obtenir sa radiation de la liste de ce comité, n'est manifestement pas susceptible de remédier à cette violation de ses droits de la défense* »<sup>158</sup>.

Quant au droit à la protection juridictionnelle effective, le constat est identique : « *à défaut d'avoir eu le moindre accès utile aux informations et aux éléments de preuve retenus à sa charge [...] le requérant n'a pas non plus pu défendre ses droits au regard desdits éléments dans des conditions satisfaisantes devant le juge communautaire* »<sup>159</sup>. Par souci d'exhaustivité, nous soulignons que la juridiction ne s'attarde que brièvement sur le grief portant sur le droit de propriété du requérant, dont elle constate la violation, renvoyant à cet égard à l'arrêt Hassan et Ayadi<sup>160</sup>. Le règlement litigieux annulé, un pourvoi tendant à obtenir la mise à néant de l'arrêt rendu en première instance est notamment formé par la Commission et le Conseil de l'Union européenne.

## **Section 2. La décision de la Cour et ses apports**

Dans l'arrêt qu'elle rend le 18 juillet 2013, la Cour s'attelle à démontrer fermement et minutieusement chacun des arguments avancés par les requérants au pourvoi<sup>161</sup>. Ce faisant, elle confirme pleinement sa jurisprudence en s'inscrivant dans le sillage de l'arrêt Kadi I. Elle commence par balayer d'un revers de la main le premier moyen à l'appui duquel les instances de l'Union européenne soutiennent que le règlement litigieux jouirait d'une immunité

---

<sup>155</sup> T.P.I.C.E., 30 septembre 2010 (Yassin Abdullah Kadi c. Comm.), T-85/09, *Rec. C.J.C.E.*, 2010, II, p. 5177, §151.

<sup>156</sup> *Ibid.*, §172.

<sup>157</sup> *Ibid.*, §173.

<sup>158</sup> *Ibid.*, §180.

<sup>159</sup> *Ibid.*, §181.

<sup>160</sup> *Ibid.*, §§192-194.

<sup>161</sup> Il nous apparaît pertinent de préciser que la Cour n'a aucunement suivi les conclusions de l'avocat général Yves Bot, lequel préconisait d'accueillir le pourvoi et d'annuler, par conséquent, l'arrêt du Tribunal. Ces conclusions, dont nous ne soutenons nullement la teneur au motif qu'elles s'éloignent distinctement de l'esprit et de la lettre de l'arrêt Kadi I, ne seront point analysées dans le cadre de cette étude. Elles sont disponibles sur le site de la CJUE : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=135223&doclang=FR>.

juridictionnelle<sup>162</sup>. Ainsi confirme-t-elle explicitement l'absence d'une telle immunité attachée aux « *actes de l'Union mettant en œuvre des mesures restrictives décidées au niveau international* »<sup>163</sup>. C'est parce que l'Union européenne est une Union de droit que s'impose conséquemment « *le contrôle juridictionnel de la légalité de tout acte de l'Union, y compris de ceux qui, comme en l'occurrence, mettent en œuvre un acte de droit international, au regard des droits fondamentaux garantis par l'Union* »<sup>164</sup>.

Le deuxième grief avancé par les requérants au pourvoi à l'encontre de la décision du Tribunal porte, quant à lui, sur l'erreur de droit qu'aurait commise le juge de première instance en concluant à la violation des droits de la défense, du droit à la protection juridictionnelle effective ainsi que du droit de propriété de Yassin Abdullah Kadi<sup>165</sup>. Le rejet en bloc de cet argument par la juridiction suprême conduit celle-ci à définir et baliser non seulement l'étendue des trois standards fondamentaux invoqués ci-avant mais également les tenants et aboutissants de l'intensité du contrôle juridictionnel incombant au juge de l'Union. Certes, elle reconnaît, dans un premier temps, que des limites peuvent circonscrire l'exercice de ces droits de l'homme mais pour autant, tempère-t-elle, que soient dûment respectés leur contenu ainsi que le principe de proportionnalité<sup>166</sup>. De surcroît, elle précise que la violation desdits droits ne peut être prononcée qu'aux termes d'une analyse de chaque cas d'espèce<sup>167</sup>. En l'occurrence, il apparaît, indubitablement, qu'aux yeux du juge de l'Union les exigences immanentes à la lutte antiterroriste ne sauraient justifier, en tant que telles, l'imposition de limites à l'exercice des droits fondamentaux en cause.

Preuve que ces derniers sont intrinsèquement liés au contrôle juridictionnel du juge de l'Union, la Cour stipule qu'il revient à ce dernier « *de concilier, d'une part, les considérations légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de l'acte concerné et, d'autre part, la nécessité de garantir à suffisance au justiciable le respect de ses droits procéduraux, tels que le droit d'être entendu ainsi que le principe du contradictoire* »<sup>168</sup>. Au pinacle de son raisonnement, la Cour déclare

---

<sup>162</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, Rec. C.J.C.E., 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; Sem. jur., 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER, §§60-64.

<sup>163</sup> Ibid., §67.

<sup>164</sup> Ibid., §66.

<sup>165</sup> Ibid., §§71-96.

<sup>166</sup> Ibid., §101.

<sup>167</sup> Ibid., §102.

<sup>168</sup> Ibid., §125.

que « le respect desdits droits implique, d'autre part, que, en cas de contestation juridictionnelle, le juge de l'Union contrôle, notamment, le caractère suffisamment précis et concret des motifs invoqués dans l'exposé fourni par le comité des sanctions ainsi que, le cas échéant, le caractère établi de la matérialité des faits correspondant au motif concerné à la lumière des éléments qui ont été communiqués »<sup>169</sup>.

Et la Cour de se livrer à l'application concrète et la mise en œuvre effective du contrôle juridictionnel à exercer sur les actes de l'Union européenne transposant une mesure restrictive onusienne. *In casu*, c'est à tort, constate-t-elle, que le Tribunal a considéré que l'impossibilité pour l'intéressé d'accéder à des éléments de preuve auxquelles les organes européens compétents n'ont eux-mêmes point accès est, en tant que tel, constitutive d'une violation des droits de la défense et du droit à la protection juridictionnelle effective<sup>170</sup>. La Cour continue à faire la leçon au juge de première instance en déclarant que ce dernier a commis une autre erreur de droit en tant qu'il s'est livré à une analyse générale, au détriment d'un examen précis et distinct, des allégations inscrites dans l'exposé des motifs et pesant sur l'intéressé<sup>171</sup>.

Mais la Cour, encore et toujours guidée par la volonté et l'opiniâtreté à sauvegarder les droits fondamentaux de tout individu et à ne point laisser lesdits droits sacrifiés sur l'autel de la logique sécuritaire, pousse son raisonnement un cran plus loin. S'il est, certes, indéniable que le juge de première instance a commis des erreurs de droit dans l'appréciation du cas d'espèce, elle entend « vérifier si, en dépit de ces erreurs, le dispositif de l'arrêt attaqué apparaît fondé pour des motifs de droit autres que ceux retenus par le Tribunal »<sup>172</sup>.

Et la juridiction suprême de rejeter le pourvoi au motif « qu'aucune des allégations formulées à l'encontre de M. Kadi dans l'exposé fourni par le comité des sanctions n'est de nature à justifier l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à l'encontre de celui-ci, et ce en raison soit d'une insuffisance de motivation, soit de l'absence d'éléments d'information ou de preuve qui viennent étayer le motif concerné face aux dénégations [de M. Kadi] »<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; *Sem. jur.*, 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER, §136.

<sup>170</sup> *Ibid.*, §139.

<sup>171</sup> *Ibid.*, §140.

<sup>172</sup> *Ibid.*, §150.

<sup>173</sup> *Ibid.*, §163.

## Titre 2. Sous l'égide de la Cour européenne des droits de l'homme

La problématique de l'articulation entre la production normative des Nations-Unies et le droit européen ne constitue point l'exclusivité de la juridiction de Luxembourg. La Cour européenne des droits de l'homme se vit également saisie de la question. Néanmoins, la réponse apportée ainsi que les motifs avancés par le juge strasbourgeois diffèrent sensiblement du raisonnement de la juridiction de l'Union. En témoignent à cet égard deux décisions d'importance capitale quant à la question du positionnement de l'ordre juridique de la Cour européenne des droits de l'homme au regard du droit international : l'arrêt *Nada* et l'arrêt *Al-Dulimi*. Tandis que le premier constitue une déception majeure, pour les raisons que nous expliciterons, le second redresse le cap et fait état d'une prise de position enfin affirmée.

### Chapitre 1. L'arrêt *Nada* : un désenchantement

#### Section 1. Le contexte factuel et juridique

En 2001, le Comité des sanctions des Nations-Unies procède à l'inscription d'un énième nom sur la liste des personnes suspectées d'entretenir des liens avec Al-Qaida et Ben-Laden : Youssef Moustafa Nada. La raison avancée par l'organe afin de justifier le *listing* de l'homme d'affaires italien est que celui-ci se voit soupçonné d'avoir octroyé une assistance financière aux commanditaires des attentats du 11 septembre. Le Conseil de sécurité adopte l'année suivante la résolution 1390 (2002) qui presse instamment les États de refuser l'entrée ou le transit par leur territoire national des individus inscrits sur la liste noire. Par le biais d'une ordonnance, les autorités suisses procèdent à la mise en œuvre de cette résolution. Concrètement, l'implémentation de la mesure dans l'ordre juridique helvétique entraîne pour conséquence directe l'interdiction pour M. Nada de quitter l'enclave italienne dans laquelle il se trouve dès lors astreint à résidence<sup>174</sup>.

À l'instar des autorités belges dans l'affaire *Vinck et Sayadi* (voy. *supra*, Partie 1, titre 2, chapitre 4, section 2), les instances judiciaires helvétiques ouvrent une enquête pénale visant à déterminer le bien-fondé de la mesure restrictive, enquête dont il adviendra également qu'elle fût classée sans suite. Fort de cette décision, le requérant introduit un recours devant les juridictions nationales dans le dessein d'obtenir la radiation de son nom figurant sur la liste annexée à l'ordonnance. Ses efforts s'avèrent toutefois infructueux. Le Tribunal fédéral rejette

---

<sup>174</sup> C. DEPREZ, « Quand la Cour européenne des droits de l'homme préserve le Conseil de sécurité au détriment de la Suisse », obs. sous Cour eur. D.H., 12 septembre 2012, *Rev. trim. D.H.*, avril 2013, p. 462.

effectivement sa demande, et ce, au double motif que seul le Comité des sanctions est habilité à procéder à une telle radiation et que la Suisse est liée par les obligations internationales lui imposant de faire figurer les noms listés au niveau onusien dans l'annexe établie au niveau national<sup>175</sup>.

Subséquentement à l'épuisement des voies de recours internes, M. Nada saisit ultimement la Cour européenne des droits de l'homme, invoquant la violation, par la Suisse, de son droit à la vie privée et familiale<sup>176</sup>, ainsi que celui à un recours effectif<sup>177</sup>.

## **Section 2. La décision de la Cour et ses apports**

### *§1. Le droit à la vie privée et familiale*

La Cour se livre à une analyse de l'article 8 de la CEDH s'inscrivant pleinement dans la continuité de sa jurisprudence antérieurement établie. Elle commence effectivement par constater l'existence d'une ingérence, étant entendu que l'interdiction de transit imposée au requérant empêche notamment celui-ci de consulter des médecins et rendre visite à ses proches. Mais à l'aune du second paragraphe de la disposition, elle constate que l'ingérence en question ne saurait être assimilée à une violation de la CEDH que si, et seulement si, trois conditions cumulatives se trouvent réunies : l'ingérence doit se fonder sur une base légale (en l'occurrence, l'ordonnance suisse), poursuivre un but légitime (*in casu*, la sécurité nationale, la sûreté publique voire l'évitement d'infractions pénales) et, enfin, s'avérer nécessaire dans une société dite démocratique. Or, c'est bel et bien ce troisième et ultime volet qui pose problème<sup>178</sup>.

Ingénieusement éludée par la Cour jusqu'alors, c'est à ce stade du raisonnement que la question du conflit de normes apparaît avec le plus d'acuité. Le gouvernement helvétique faisait en effet valoir, au titre de sa défense, l'obligation pesant sur ses épaules de mettre en œuvre la résolution litigieuse, et ce, en vertu de la clause de primauté édictée à l'article 103 de la Charte des Nations-Unies<sup>179</sup>. Nous ne pouvons toutefois que regretter amèrement la

---

<sup>175</sup> E. DE WET, « From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions », *op. cit.*, p. 803.

<sup>176</sup> Art. 8, §1, CEDH.

<sup>177</sup> Art. 13, §1, CEDH.

<sup>178</sup> Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, *Rev. trim. D.H.*, avril 2013, pp. 457-476, obs. C. DEPREZ « Quand la Cour européenne des droits de l'homme préserve le Conseil de sécurité au détriment de la Suisse » ; *J.T.*, 2012, obs. F. FINCK « L'application de sanctions individuelles du Conseil de sécurité des Nations unies devant la Cour européenne des droits de l'homme », §§149-199.

<sup>179</sup> *Ibid.*

construction évasive et alambiquée érigée par la Cour afin d'éviter de traiter plus avant la problématique du conflit de normes. Par un ingénieux tour de passe-passe, elle se détourne en effet du traitement de la question et se concentre exclusivement sur le comportement des autorités helvétiques, nonobstant le contenu même de la résolution. À cet égard, « *la Cour estime que la Suisse jouissait d'une latitude, certes restreinte, mais néanmoins réelle, dans la mise en œuvre des résolutions contraignantes pertinentes du Conseil de sécurité* »<sup>180</sup>.

En outre, elle considère que la Suisse aurait pu trouver une manière de concilier les mesures restrictives prises à l'encontre du requérant avec le caractère obligatoire des résolutions onusiennes<sup>181</sup>. Tel n'étant point le cas en l'espèce, la juridiction strasbourgeoise réfute toute proportionnalité dans l'ingérence et conclut, par voie de conséquence, à la violation de l'article 8 en considérant que la Suisse n'a guère pris « *ou au moins tenté de prendre toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation individuelle du requérant* »<sup>182</sup>. En se reposant sur la théorie de l'interprétation conciliante au regard des droits de l'homme, la Cour se dispense de trancher la question du conflit de normes<sup>183</sup>.

Le raisonnement ainsi édicté par le juge strasbourgeois n'est point à l'abri de tout reproche. Nous ne pouvons effectivement que souligner l'abus commis par la juridiction dans l'application de la théorie de l'interprétation conciliante. Le libellé de la résolution 1390 (2002) érige avec limpidité et explicité l'obligation incombant aux États d'interdire aux individus inscrits sur la liste noire de transiter par leur territoire national. Qu'importe le moyen auquel recourut la Suisse pour ce faire et se conformer au prescrit du texte onusien, ce dernier ne lui octroyait pas la moindre marge discrétionnaire. D'ailleurs, c'est sur ce postulat que repose l'opinion concordante commune aux juges Bratza, Nicolaou et Yudkivska. D'après leurs écrits, c'est à tort que la Cour a conclu à l'existence d'une quelconque latitude de mise en œuvre de la résolution litigieuse dans le chef de la Suisse. Bien que l'existence d'une marge de manœuvre s'avère purement illusoire, elle est toutefois symptomatique de la

---

<sup>180</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Nada c. Suisse* du 12 septembre 2012, *Rev. trim. D.H.*, avril 2013, pp. 457-476, obs. C. DEPREZ « Quand la Cour européenne des droits de l'homme préserve le Conseil de sécurité au détriment de la Suisse » ; *J.T.*, 2012, obs. F. FINCK « L'application de sanctions individuelles du Conseil de sécurité des Nations unies devant la Cour européenne des droits de l'homme », §180.

<sup>181</sup> *Ibid.*, §195.

<sup>182</sup> *Ibid.*, §196.

<sup>183</sup> *Ibid.*, §197.

finalité poursuivie par la Cour, qui n'est autre qu'éluder la question du conflit de normes en se cachant derrière le voile de l'interprétation conciliante des droits fondamentaux<sup>184</sup>.

## *§2. Le droit à un recours effectif*

Le requérant n'ayant guère disposé de la moindre possibilité de demander la radiation de son nom de la liste noire, la Cour conclut à la violation de l'article 13 de la CEDH. Certes, M. Nada a-t-il-pu porter ses griefs devant le Tribunal fédéral suisse. Mais ce dernier a refusé d'examiner la compatibilité de son inscription sur la liste noire annexée à l'ordonnance en se justifiant par la prohibition pesant sur les États de décider de manière autonome de l'opportunité du maintien des mesures coercitives dans le chef d'individus inscrits sur la liste noire édictée par le Comité des sanctions à l'échelle internationale<sup>185</sup>. S'estimant incompétente pour juger de la conformité aux droits de l'homme des mesures énoncées à l'encontre du requérant, la juridiction helvétique reconnaît elle-même que celui-ci s'est vu dénier l'exercice de son droit à un recours effectif<sup>186</sup>.

Forte de ce constat, la Cour admoneste le juge suisse, au motif que ce dernier aurait dû – à l'instar de la Cour de justice dans l'affaire Kadi I qui s'était attelée à un examen au fond du règlement européen transposant une résolution onusienne – opérer un contrôle de l'ordonnance avec le texte de la CEDH. Or, nous remarquons que, ce faisant, la juridiction strasbourgeoise se livre indirectement à un examen de la hiérarchie des normes, question pourtant habilement éludée plus tôt dans son raisonnement ! En se fondant sur l'article 103, le Tribunal a effectivement relégué aux oubliettes une quelconque mise en balance des obligations suisses en matière, d'une part, de logique sécuritaire corrélée à la lutte antiterroriste, et d'autre part, de standards de protection des droits de l'homme, puisque les seconds ont été d'office écartés au profit de la première<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, *Rev. trim. D.H.*, avril 2013, opinion concordante commune aux juges Bratza, Nicolaou et Yudkivska, pp. 457-476, §§1-8.

<sup>185</sup> Tribunal fédéral suisse, 14 novembre 2007 (Youssef Mustapha Nada c. Secrétariat d'État à l'économie), affaire n°1A 45/2007, §50.

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, *Rev. trim. D.H.*, avril 2013, opinion concordante Malinverni, pp. 457-476.

## Chapitre 2. L'arrêt Al-Dulimi : une prise de position enfin affirmée

### Section 1. *Le contexte factuel et juridique*

En 2003, Khalaf M. Dulimi, responsable financier des services secrets en Irak sous le régime de Saddam Hussein, ainsi que la société Montana Management Inc. font l'objet d'un *listing*, et ce, sur le fondement de la résolution 1483 (2003). Conséquemment au rejet par le Comité des sanctions des demandes de radiation introduites respectivement par chacun des requérants précités, les autorités suisses procèdent à la confiscation effective de leurs avoirs. Les intéressés opèrent alors la saisine du Tribunal fédéral helvétique en vue d'obtenir l'annulation de la décision de confiscation. Peine perdue cependant, la juridiction suisse ayant purement et simplement refusé de se livrer à une analyse au fond de la décision litigieuse<sup>188</sup>.

Le Tribunal justifie sa position en se fondant, une fois n'est pas coutume, sur l'article 103 de la Charte des Nations-Unies en vertu duquel les résolutions du Conseil de sécurité bénéficient de la prévalence en cas d'éventuels conflits entre les obligations internationales liant les États membres (en ce compris, la CEDH). Or, étant donné l'obligation stricte contenue dans la résolution 1483 (2003), la juridiction refuse d'examiner le bien-fondé de l'inscription des requérants. Déterminés à obtenir gain de cause, ces derniers introduisent un ultime recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, au motif que leur droit à un procès équitable, garanti à l'article 6, §1 de la CEDH, aurait été violé<sup>189</sup>.

### Section 2. *La décision de la Cour et ses apports*

Le raisonnement suivi par la Cour s'articule en deux temps. Tout d'abord, la juridiction européenne met un point d'honneur à expliquer, dans les grandes largesses, la raison sous-tendant la non-application de la présomption de protection équivalente dans le cas d'espèce, également connue sous l'appellation de présomption Bosphorus<sup>190</sup>. En vertu de celle-ci, une ingérence à un droit consacré par la Convention sera jugée, *a priori*, justifiée à la double condition que non seulement elle procède de la transposition par un État, sans le moindre pouvoir discrétionnaire, d'une obligation lui incombant en raison de son appartenance à une organisation internationale mais également que cette dernière garantisse une protection des

---

<sup>188</sup> Cour. Eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management inc. c. Suisse du 26 novembre 2013, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{"itemid":\["001\\_138563"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{) (12 novembre 2014), §§10-44.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*, §121.

droits fondamentaux équivalentes à celle consacrée par la Convention<sup>191</sup>. Or, le juge européen constate que le régime des sanctions mis en place au niveau onusien est bien loin de présenter toutes les conditions de conformité aux normes internationales. Ce faisant, la Cour relègue aux oubliettes la présomption de protection équivalente.

L'adoption d'une telle ligne de conduite par la Cour est à l'orée d'une micro-révolution. Elle s'était effectivement jusqu'alors attelée à ne point se prononcer sur le niveau de protection des droits fondamentaux tel que garanti par l'ONU. À titre paradigmatique, l'arrêt Nada, à peine rendu l'année précédente, avait ingénieusement esquivé la question en considérant que le pseudo-pouvoir discrétionnaire de la Suisse permettait à la Cour de se cantonner strictement à l'examen des mesures nationales de mise en œuvre de la résolution litigieuse, sans avoir à porter son contrôle sur le degré de protection des droits fondamentaux du régime de sanctions des Nations-Unies. Une question se pose par conséquent avec plus d'acuité : pourquoi diantre la Cour opère-t-elle un tel revirement jurisprudentiel en décidant désormais de se livrer à une analyse du niveau de protection des droits de l'homme à l'échelle de l'ONU ? Nous pouvons avancer une esquisse de réponse : bien que le système de gel des avoirs soit gangrené depuis sa naissance par des lacunes sapant son effectivité, force est de constater que lesdites lacunes n'ont été mises en exergue par les Nations-Unies que très récemment<sup>192</sup>. Il est fort à parier que ce *mea culpa* prononcé à l'échelle onusienne a donné l'impulsion nécessaire à la juridiction européenne pour oser franchir le Rubicon.

Toujours est-il que la présomption de protection équivalente étant inapplicable en l'espèce, la Suisse est quasi inéluctablement vouée à essuyer une condamnation de la part de la juridiction européenne. La justice helvétique refuse effectivement de traiter au fond le recours des intéressés à l'encontre de la mesure nationale de mise en œuvre de la résolution litigieuse en raison de l'indubitable primauté dont jouissent les obligations incombant aux États en vertu de la Charte des Nations-Unies. Ce faisant, l'ingérence dans le droit à un procès équitable est des plus ostentatoires. Après que la Cour a toutefois admis que ladite ingérence poursuivait

---

<sup>191</sup> Pour aller plus loin : Cour eur. D.H., arrêt Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Sirketi c. Irlande du 30 juin 2005, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69565#{\"itemid\":\"001-69565\"}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69565#{\) (17 novembre 2014) ; F. KAUFF-GAZIN, « L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux... », *L'Europe des Libertés*, Strasbourg, 2005, disponible sur [http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id\\_article=2&id\\_rubrique=3](http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id_article=2&id_rubrique=3) (26 février 2015).

<sup>192</sup> Rapport annuel du rapporteur spécial de l'ONU du 26 septembre 2012.

pour but légitime le maintien de la paix et de la sécurité à l'échelle internationale<sup>193</sup>, le gouvernement suisse échoue sur la dernière marche, celle du contrôle de proportionnalité. La Cour estime effectivement que « *des mesures plus différenciées et ciblées semblent dès lors plus facilement compatibles avec une mise en œuvre efficace des résolutions* »<sup>194</sup> et qu'en outre, « *l'impossibilité de contester la confiscation pendant des années est à peine concevable dans une société démocratique* »<sup>195</sup>.

### **Titre 3. L'UE en tant qu'entité de défense des droits de l'homme : un leurre ?**

La jurisprudence de la Cour de justice explicitée plus tôt dans notre étude tend à faire revêtir à l'Union européenne le statut d'organisation de défense des droits fondamentaux. Un tel constat prête cependant le flanc à la critique. Une certaine doctrine, dont le chef de file est l'auteur S. Douglas-Scott, accuse ainsi la juridiction luxembourgeoise d'instrumentaliser les droits de l'homme à la poursuite de fins bien moins honorables que celles de leur défense et promotion, comme elle souhaiterait le faire croire<sup>196</sup>. Ainsi ne ferait-elle que manipuler ces droits avec pour dessein suprême d'établir la suprématie et la prééminence de l'ordre juridique de l'Union. La sauvegarde des droits fondamentaux ne constituerait dès lors ni plus ni moins qu'un motif déguisé afin d'atteindre le but ultime d'autonomie de l'Union européenne sur la scène internationale, et plus particulièrement, à l'égard des Nations-Unies.

À l'appui de ce point de vue, minoritaire certes mais interpellant, S. Douglas-Scott se livre à une lecture divergente et critique de l'arrêt Kadi I. Bien que la Cour a jugé que les droits du requérant avaient été violés, c'est bel et bien la consécration de la suprématie de l'ordre juridique de l'Union que les juges suprêmes poursuivaient *in fine*. À cet escient, les droits de l'homme ont été instrumentalisés par la juridiction européenne aux yeux desquels il ne revêtait effectivement qu'un rôle second et purement auxiliaire, le refus clair et net de toute soumission du droit de l'Union aux Nations-Unis et, à titre plus général, l'intégration européenne étant le dessein brigué à titre primordial et final.

---

<sup>193</sup> Cour. Eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management inc. c. Suisse du 26 novembre 2013, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{"itemid":\["001\\_138563"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{) (12 novembre 2014), §128.

<sup>194</sup> *Ibid.*, §130.

<sup>195</sup> *Ibid.*, §131.

<sup>196</sup> S. DOUGLAS-SCOTT, « The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon », *Human Rights Law Review*, 2011, p. 650 ; F. JARI, « Un fonds commun de valeurs ? L'Union européenne face aux violations des droits fondamentaux communautaires par ses états membres », *Trinity College Law Review*, 2012, p. 201.

Nous soutenons partiellement cette position. Il ne s'agit guère de remettre en cause la volonté louable de l'Union de protéger les droits de l'homme pour leur valeur intrinsèque dont nous sommes intimement convaincus. À l'appui de notre vision, peuvent être mentionnés des exemples paradigmatiques tels la première signature de l'Union à une Convention onusienne en matière de standards fondamentaux (plus précisément relative aux droits des personnes handicapées), ou encore la jurisprudence de la CJUE n'hésitant point à censurer les actions européennes (quand bien même visent-elles la mise en œuvre de buts commerciaux) lorsque celles-ci sont jugées contraires aux droits de l'homme<sup>197</sup>.

Une ombre vient toutefois noircir le tableau, nous conduisant à émettre quelques doutes quant à la volonté chaste de l'Union à défendre les droits fondamentaux exclusivement au nom des valeurs qu'ils véhiculent *per se*, sans arrière-pensée aucune : l'avis négatif émis récemment par la Cour luxembourgeoise quant à l'accession de l'Union européenne à la CEDH<sup>198</sup>. Certes, une lecture attentive dudit avis ne conduit point à conclure que la juridiction suprême a définitivement tiré un trait sur l'éventuelle adhésion de l'Union à la Convention. Mais le constat est limpide : la Cour ne se verra pas prochainement soumise au contrôle externe et indépendant auquel tous ses États membres ont déjà souscrit. Or, nous pensons qu'au-delà des motifs invoqués par la Cour (et dont nous estimons intéressants de souligner qu'ils se placent en porte-à-faux de la prise de position défendue par l'avocat général<sup>199</sup>), la pensée sous-jacente de la juridiction européenne était politique et symptomatique d'une volonté réelle de sauvegarder son pouvoir exclusif de statuer sur les droits de l'homme au sein de l'Union<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> F. JARI, « Un fonds commun de valeurs ? L'Union européenne face aux violations des droits fondamentaux communautaires par ses états membres », *Trinity College Law Review*, 2012, p. 203.

<sup>198</sup> C.J.U.E., 18 décembre 2014, (avis 2/13), non encore publié au Recueil, disponible sur <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25353>

<sup>199</sup> Prise de position de l'avocat général J. KOKOTT, procédure d'avis 2/13, présentées le 13 juin 2014.

<sup>200</sup> *Contra* : J.P. JACQUÉ, « L'avis 2/13 CJUE. Non l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme ? », disponible sur <http://www.droit-union-europeenne.be/412337458>.

## **CONCLUSION**

Cette étude s'est attelée à mettre en exergue la progressive remise en cause de la primauté des résolutions du Conseil de sécurité à travers le prisme des droits de l'homme et refléter les tensions récurrentes ainsi que l'interdépendance entre la lutte contre le terrorisme menée à l'échelle internationale, européenne et nationale, d'une part, et le besoin impérieux de sauvegarder les droits fondamentaux des cibles concernées, d'autre part. À cet égard, bien que le gel des ressources financières constitue une mesure paradigmatique, voire le moyen par excellence, à l'appui duquel la communauté internationale tente de combattre effectivement et pragmatiquement le fléau pernicieux du terrorisme, force est de constater qu'il n'est point encore pleinement respectueux des droits de l'homme.

Initié dès la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, le mécanisme de gel des avoirs connut un essor aussi soudain que spectaculaire au lendemain des attentats sanglants du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité prenant bel et bien conscience de la nécessité primordiale de mettre en œuvre des moyens efficaces et concrets en vue de sauvegarder la sécurité internationale. Très rapidement, les instances européennes et nationales lui emboîtèrent le pas, en faisant également de la lutte antiterroriste leur cheval de bataille.

Or, c'est ici que le bât blesse ! Face à la torpeur dans laquelle l'État de droit est plongé au lendemain des attentats de 2001, les Nations-Unies n'entendirent guère se confiner dans la stupeur et amorcèrent une réaction imminente en donnant à la procédure de gels des avoirs une dimension bien plus étendue corrélée à un impact beaucoup plus fort. Mais le développement rapide et instantané de ce mécanisme de sanctions ne fût point accompagné, à l'origine, de garanties suffisantes visant à assurer la protection effective des droits fondamentaux dont tout un chacun est titulaire, en ce compris des individus sur lesquels pèsent des soupçons de terrorisme.

Le constat auquel nous venons de faire écho coure le risque, pour certains détracteurs, de dépeindre une critique vaine ainsi qu'une diatribe frivole à l'égard de l'organe onusien dont le but premier, à savoir la lutte contre le fléau terroriste, constitue un dessein aussi noble qu'élogieux. Bien loin de rester lettre morte, il a toutefois été violemment taclé et condamné par la justice nationale, dans un premier temps, et européenne, dans un second.

Au niveau national d'abord, des arrêts tels Vinck et Sayadi ou encore Abdelrazik ont contribué à souligner les failles du régime de gel des ressources financières. Ils se sont toutefois cantonné à condamner les mesures nationales d'exécution des résolutions onusiennes, en raison de leur incompétence à se prononcer sur la légalité de ces dernières.

Au niveau européen ensuite, la Cour de justice de Luxembourg, d'une part, et la Cour européenne des droits de l'homme, d'autre part, se sont attelées à mettre en exergue les lacunes du mécanisme de gel. Une nouvelle fois, les résolutions ne soient point directement condamnées mais dès lors que les mesures de transposition européennes se voient annulées, le message envoyé aux autorités des Nations-Unies est clair et limpide. D'ailleurs, l'instance internationale tire rapidement les conséquences de ces diverses condamnations, et ce, en remédiant aux carences du régime de gel quant à la protection des droits fondamentaux.

Certes, les décisions judiciaires rendues au fil des ans permirent aux Nations-Unies de pallier, autant que faire se peut, les déficiences du régime de gel des avoirs, en perpétuelle mutation, établi sous son empire et mis en œuvre par les instances européennes et nationales. Il n'en demeure pas moins que le mécanisme actuel n'offre toujours pas aux cibles listées les pleines garanties en matière de protection des droits fondamentaux. Le Conseil de sécurité se trouve ainsi toujours dans la ligne de mire des ardents défenseurs desdits droits. À notre humble avis, il incombe à l'organisation onusienne, orchestratrice des mesures coercitives de gel, de se doter d'une juridiction, neutre et indépendante, habilitée à connaître des recours intentés par les présumés terroristes s'estimant injustement spoliés de leurs prérogatives.

Écartons cependant tout malentendu. Le blâme ainsi adressé à l'ONU ne vise guère à saper la légitimité de son noble dessein, en l'occurrence la conjuration de la menace terroriste. Procéder à la privation de ressources financières d'individus suspectés d'entretenir des liens avec le monde du terrorisme constitue indubitablement une mesure-clé participant à l'éradication de cette menace pernicieuse et omnisciente. Il est toutefois honteux et révoltant que les individus en question se voient arbitrairement privés de certains droits fondamentaux pourtant reconnus à tout un chacun, et ce, en ne bénéficiant même pas de la possibilité de contester, en aval, les mesures coercitives prononcées en amont. Certes, les figures du Point focal ou encore du Médiateur, chacune mise en place à l'échelle de l'ONU et habilitée à analyser de manière impartiale et indépendante les demandes de radiation introduites par les cibles visées tendent à éviter les erreurs d'inscription. Elles ne sont cependant point

suffisantes pour pallier la subjectivité de certaines inscriptions, alors même que des arguments solides doivent être présentés par ceux desquels émanent la proposition de *listing*.

La création d'une juridiction internationale permettrait de remédier à cet écueil. Des considérations politiques s'immiscent, cependant, dans ce débat. Sans doute les membres du Conseil de sécurité se trouvent-ils réticents à l'idée de voir un juge international contrôler leurs décisions, préalablement adoptées dans l'enceinte confinée de cet organe. Actuellement, les cibles visées n'ont dès lors d'autres choix que de contester leur *listing* devant les juridictions nationales et, après épuisement des voies de recours internes, saisir la juridiction de Luxembourg ou celle de Strasbourg, et ce, sans jamais avoir la possibilité de remettre – directement et exclusivement – en cause la résolution, pourtant source de tous leurs maux.

À notre humble avis, l'impossibilité pour les présumés terroristes d'intenter la moindre action judiciaire auprès des Nations-Unies ne contribue qu'à renforcer l'idée d'une organisation internationale nichée dans sa tour d'ivoire. Sous le feu des critiques jurisprudentielles, ce n'est qu'au pied du mur que l'instance supranationale a accepté, au fil du temps, de remédier aux lacunes dénoncées par les juridictions tantôt nationales, tantôt européennes. Il lui appartient désormais de prendre l'initiative forte et courageuse de mettre en place une juridiction internationale auprès de laquelle les présumés terroristes listés seraient habilités à contester directement les mesures coercitives dont ils font l'objet.

À l'instar de l'Albatros de Baudelaire dont les ailes immenses l'empêchent de voler, l'action du Conseil de sécurité dans sa lutte antiterroriste semble en réalité produire l'effet inverse à celui escompté. Lancée à corps perdu dans le combat contre ce fléau, l'organe onusien perdit, au fil de ses décisions bafouant les droits fondamentaux des principaux intéressés, de sa crédibilité ainsi que de sa légitimité. Aussi singulier que cela puisse paraître, cette lutte acharnée risque bel et bien de faire revêtir aux présumés terroristes le statut de souffre-douleurs et d'injustes victimes d'une organisation faisant la pleine démonstration de sa puissance internationale. Or, tout le paradoxe résulte de ce que la violation des droits de l'homme par l'adoption des mesures coercitives constitue le fruit d'une organisation internationale se targuant de nourrir une foi inébranlable « *dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine* »<sup>201</sup>. Tragique ironie du sort !

---

<sup>201</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, approuvée par la loi du 14 décembre 1945, M.B., 1<sup>er</sup> janvier 1945, p. 1.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **• Législation**

#### ◦ Dispositions de droit interne, international et supranational

- Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, approuvée par la loi du 14 décembre 1945, *M.B.*, 1<sup>er</sup> janvier 1945, p. 1.
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Rome le 4 novembre 1950.
- Protocole n°1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.
- Rés. 1214 du 8 décembre 1998.
- Rés. 1267 du 15 octobre 1999.
- Rés. 1333 du 19 décembre 2000.
- Rés. 1363 du 30 juillet 2001.
- Rés. 1822 du 30 juin 2008.
- Rés. 2199 du 12 février 2015.
  
- Traité instituant la Communauté européenne, signé à Rome le 25 mars 1957.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, signé à Rome le 25 mars 1957.
- Règl. (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 344, du 28 décembre 2001, p. 70.
- Règl. (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans et abrogeant le Règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Talibans d'Afghanistan, *J.O.C.E.*, L 139, du 29 mai 2002, p. 9.
- Règl. (CE) n° 954/2009 du Conseil du 13 octobre 2009 modifiant pour la cent-quatorzième fois le règlement n° 881/2002, *J.O.C.E.*, L 269, du 14 octobre 2009, p. 20.
- Décision du Conseil du 1<sup>er</sup> août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certaines personnes, et de certains groupes, entreprises et entités au regard de la situation en Afghanistan, *J.O.C.E.*, L 199, du 2 août 2011, p. 57.
- Décision du Conseil du 1<sup>er</sup> août 2011 modifiant la position commune 2002/402/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, *J.O.C.E.*, L 199, du 2 août 2011, p. 73.
- Position commune du Conseil du 26 février 2001 concernant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre des Taliban et modifiant la position commune 96/746/PESC, *J.O.C.E.*, L 057, du 27 février 2001, p. 1.
- Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 344, du 28 décembre 2001, p. 90.
- Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 344, du 28 décembre 2001, p. 93.
- Position commune du Conseil du 27 mai 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que

des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC, *J.O.C.E.*, L 139, du 29 mai 2002, p. 4.

- Loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies, *M.B.*, 29 juillet 1995, p. 20444.
- Loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entités, *M.B.*, 13 juin 2003, p. 31923.

◦ Travaux préparatoires

- MARTY D., /Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne : projet de rapport/, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, 31 octobre 2007, AS/Jur (2007) 46, disponible sur [http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CD4QFjAD&url=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2FCommitteeDocs%2F2007%2F20070319\\_fjdoc14.pdf&ei=wodOU6PzLcaC4gTGnYEg&usg=AFQjCNGRwKuPudR82nG5lGNxcRyKi63Qog](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CD4QFjAD&url=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2FCommitteeDocs%2F2007%2F20070319_fjdoc14.pdf&ei=wodOU6PzLcaC4gTGnYEg&usg=AFQjCNGRwKuPudR82nG5lGNxcRyKi63Qog) (18 avril 2015).
- SCHEININ M., /Promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste : rapport/, Commission des questions sociales, humanitaires et culturelles, 3 octobre 2009, A/64/211, disponible sur <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2009/Conf091026-Scheinin.doc.htm> (11 février 2015).

• Jurisprudence

- Cour eur. D.H., arrêt *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Sirketi c. Irlande* du 30 juin 2005, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69565#{"itemid":\["001-69565"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69565#{) (17 novembre 2014).
- Cour eur. D.H., arrêt *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège* du 31 mai 2006, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80830#{"itemid":\["001-80830"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80830#{), (26 octobre 2014).
- Cour eur. D.H., arrêt *Al-Jedda c. Royaume-Uni* du 7 juillet 2011, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-105613#{"itemid":\["001-105613"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-105613#{), (22 octobre 2014).
- Cour eur. D.H., arrêt *Nada c. Suisse* du 12 septembre 2012, *Rev. trim. D.H.*, avril 2013, pp. 457-476, obs. C. DEPREZ « Quand la Cour européenne des droits de l'homme préserve le Conseil de sécurité au détriment de la Suisse » ; *J.T.*, 2012, obs. F. FINCK « L'application de sanctions individuelles du Conseil de sécurité des Nations unies devant la Cour européenne des droits de l'homme ».
- Cour. Eur. D.H., arrêt *Al-Dulimi et Montana Management inc. c. Suisse* du 26 novembre 2013, disponible sur [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{"itemid":\["001-138563"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{) (12 novembre 2014).

- C.J.C.E., 5 février 1963 (Van Gend en Loos), C-26/62, *Rec. C.J.C.E.*, 1963, p. 7.
- C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.), C-402/05 et C-415/05, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, p. 6351, concl. M. POIARES MADURO ; *Sem. jur.*, 5 novembre 2008, p. 36, note M. GAUTIER.
- C.J.U.E., 3 décembre 2009 (Hassan c. Cons. et Comm.), C-399/06 et C-403/06, *Rec. C.J.U.E.*, 2009, p. 11393.
- C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission c. Kadi), C-584/10, non encore publié au Recueil, 2013, disponible sur <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&docl> (26 novembre 2014).
- C.J.U.E., 18 décembre 2014, (avis 2/13), non encore publié au Recueil, disponible sur <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25353> (15 octobre 2014).
- T.P.I.C.E., 21 septembre 2005 (Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat c. Cons. et Comm.), T-306/01, *Rec. C.J.C.E.*, 2005, II, p. 3533.
- T.P.I.C.E., 12 juillet 2006 (Chafiq Ayadi c. Cons.), T-253/02, *R.W.*, 2007-2008, p. 1297.
- T.P.I.C.E., 12 juillet 2006 (Faraj Hassan c. Cons. et Comm.), T-49/04, *R.W.*, 2007-2008, p. 1297.
- T.P.I.C.E., 12 décembre 2006 (Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil), T-228-02, *Rec. C.J.C.E.*, 2006, II, p. 4665.
- T.P.I.C.E., 30 septembre 2010 (Yassin Abdullah Kadi c. Comm.), T-85/09, *Rec. C.J.C.E.*, 2010, II, p. 5177.
  
- Tribunal constitutionnel allemand, 29 mai 1974 (Solange 1), BVerfGE 37, 271 [1974] CMLR 540, *Rev. trim. dr. eur.*, 1975, p. 316.
- Tribunal constitutionnel allemand, 22 octobre 1986 (Solange II), BVerfGE 73, 339, *Rev. trim. dr. eur.* 1987, p. 537.
  
- Tribunal fédéral suisse, 14 novembre 2007 (Youssef Mustapha Nada c. Secrétariat d'État à l'économie), affaire n°1A 45/2007.
  
- Cour suprême du Canada, 4 juin 2009 Abdelrazik v. Canada (Minister of Foreign Affairs), 2009 FC 580, [2010] 1 F.C.R. 267, disponible sur <http://reports.fja.gc.ca/fra/2010/2009cf580.html> (18 novembre 2014).
  
- Cour suprême du Royaume-Uni, 27 janvier 2010 (Her Majesty's Treasury v. Mohammed Jabar Ahmed and others (FC)), UKSC 2, disponible sur [http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fpdfid%2F4b62d9282.pdf&ei=2EJrVOjPLYHUOOjsgLgJ&usg=AFQjCNE025W60jhdq2gabYWKbgQ6z\\_dvp\\_w](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fpdfid%2F4b62d9282.pdf&ei=2EJrVOjPLYHUOOjsgLgJ&usg=AFQjCNE025W60jhdq2gabYWKbgQ6z_dvp_w) (18 novembre 2014).

## • Doctrine

### · Ouvrages généraux, précis, monographies et études publiées dans des ouvrages collectifs

- ARNULL A., DASHWOOD A., DOUGAN M., ROSS M., SPAVENTA E., WYATT D., *European Union Law*, 5<sup>ème</sup> éd., Sweet & Maxwell, Londres, 2006.
- BAILLEUX A., « Les droits de la défense et les (autres) droits fondamentaux devant les juridictions de l'Union européenne », in *Contentieux de l'Union européenne – Questions choisies* (sous la dir. de S. MAHIEU), Larcier, Bruxelles, 2014, pp. 57-88.
- LAVRANOS N., « UN Sanctions and Judicial Review », in *The Europeanisation of International Law : the status of international law in the EU and its member states* (sous la dir. de WOUTERS J., NOLLKAEMPER A., DE WET E.), The Hague, T.M.C. Asser Press, 2008.
- OLSON T., CASSIA P., *Le droit international, le droit européen et la hiérarchie des normes*, PUF, Paris, 2006.
- SCHMID A.P., JONGMAN A.J. *Political Terrorism : A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, And Literature*, Transaction Publishers, 1988.
- SCHÜTZE R., *Foreign Affairs and the EU Constitution. Selected Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 8<sup>ème</sup> éd., PUF, Paris, 2006.
- TZANAKOPOULOS A., *Disobeying The Security Council. Countermeasures against Wrongful Sanctions...*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

### · Articles, chroniques de jurisprudence, conclusions, observations et notes d'arrêt

- BASILIEN-GAINCHE M.-L., « Terrorisme et droits de l'homme (Règlement n°881/2002/CE et ONU) : Nécessité, intensité et procédé du contrôle des mesures de lutte contre le terrorisme à l'aune des principes de protection des droits », *Revue des droits de l'homme*, 2013, pp. 1-7.
- CANDAS U., MIRON A., « Assonances et dissonances dans la mise en œuvre des sanctions ciblées onusiennes par l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux », *Journ. dr. intern.*, 2011, pp.1-39.
- CESONI M.-L., SCALIA D., « Juridictions pénales internationales et Conseil de sécurité : une justice politisée », *Revue québécoise de droit international*, 2012, pp. 37-71.
- COUZIGOU I., « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007, pp. 107-135.
- COUZIGOU I., « La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme », *Rev. gén. dr. intern. publ.*, 2008, pp. 49-84.
- DE LA ROSA S., « La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité confrontée aux exigences de la Communauté de droit. Réflexions sur l'arrêt Kadi », *R.A.E.*, 2007-2008, pp. 317-339.
- DEPREZ C., « Quand la Cour européenne des droits de l'homme préserve le Conseil de sécurité au détriment de la Suisse », obs. sous Cour eur. D.H., 12 septembre 2012, *Rev. trim. D.H.*, avril 2013, pp. 457-476.

- DE WET E., « From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions », *12 Chinese Journal of International Law*, 2013, pp. 787-808.
- DE WET E., NOLLKAEMPER A., « Review of Security Council Decisions by National Courts », *German Yearbook of International Law*, 2002, pp. 20-45.
- DOUGLAS-SCOTT S., « The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon », *Human Rights Law Review*, 2011, pp. 645-682.
- FINCK F., « L'application de sanctions individuelles du Conseil de sécurité des Nations unies devant la Cour européenne des droits de l'homme », obs. sous Cour eur. D.H., 12 septembre 2012, *J.T.*, 2012.
- FLAUSS J., « Les 'listes noires' de l'O.N.U. devant le comité des droits de l'homme. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Sayadi et Vinck c. Belgique, 22 octobre 2008 », obs. sous Comm. eur. D.H., *Rev. trim. D.H.*, 2010, pp. 371-382.
- GAUTIER M., « Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux : le droit international sous la surveillance de la CJCE », note sous C.J.C.E., 3 septembre 2008, *Sem. jur.*, 5 novembre 2011, pp. 36-40.
- GUGGISBERG S., « The Nada case before the ECtHR : a new milestone in the european debate on security council targeted sanctions and human rights obligations », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2012, pp. 411-435.
- HAYIM D., « L'article 103 de la Charte des Nations Unies : technique juridique ou instrument symbolique ? », *R.B.D.I.*, 2011, pp. 125-169.
- HERVIEU N., « La délicate articulation des engagements onusiens et européens au prisme de la lutte contre le terrorisme », *Rev. dr. hom.*, 2012, pp. 1-11.
- JACQUÉ J.P., « L'avis 2/13 CJUE. Non l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme ? », disponible sur <http://www.droit-union-europeenne.be/412337458> (18 avril 2015).
- JARI F., « Un fonds commun de valeurs ? L'Union européenne face aux violations des droits fondamentaux communautaires par ses états membres », *Trinity College Law Review*, 2012, pp. 191-216.
- KAUFF-GAZIN F., « L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux... », *L'Europe des Libertés*, 2005, disponible sur [http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id\\_article=2&id\\_rubrique=3](http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id_article=2&id_rubrique=3) (26 février 2015).
- Prise de position de l'avocat général J. KOKOTT, procédure d'avis 2/13, présenté le 13 juin 2014.
- LAVAUX S. et PIETERS P., « Les listes nationales et internationales des organisations terroristes », *Rev. dr. pén. crim.*, 2008, pp. 715-742.
- MAHOUE M., « Le cadre juridique international et national de lutte contre le terrorisme : une perspective prospective camerounaise », *Rev. dr. intern. comp.*, 2010, pp. 73-130.
- MARGUENAUD J.-P., « Lutte contre le terrorisme international et respect des droits de l'homme (CEDH, Grande Chambre, 28 février 2008, Saadi c. Italie) », *Rev. sc. crim.*, Juillet/septembre 2008, p. 694.
- MAURICIO J., « The Relationship between European Union Law and International Law through the Prism of the Court of Justice's ETS Judgment : Revisiting Kadi I », *King's Student Law Review*, 2012-2013, pp. 65-77.
- MEYER F., « EU Terrorism Lists in the Eyes of the Rule of law », *Eucrim*, 2008, pp. 81-88.

- NEUWAHL N., « L'Union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies – Contrôle de la légalité en vertu des droits de l'homme et autonomie de l'organisation des Nations Unies », *Revue québécoise de droit international*, 2007, pp. 159-172.
- PETERS A., « Targeted Sanctions after Affaire Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members », *EJIL*, 2013, disponible sur <http://www.ejiltalk.org/targeted-sanctions-after-affaire-al-dulimi-et-montana-management-inc-c-suisse-is-there-a-way-out-of-the-catch-22-for-un-members/?pfstyle=wp> (18 octobre 2014).
- PLATON S., « Un nouvel épisode (décevant) dans la saga des rapports entre CEDH et autres obligations conventionnelles des Etats : condamnation de la Suisse pour mise en oeuvre d'une résolution de l'ONU », *JADE*, 2012, disponible sur <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=node/432> (16 avril 2014).
- PLATON S., « Kadi à Strasbourg : la Cour EDH refuse d'appliquer la présomption Bosphorus aux mesures nationales d'exécution des sanctions ciblées onusiennes », *JADE*, 2014, disponible sur <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=node/695> (16 avril 2014).
- Conclusions de l'Avocat général M. POIARES MADURO, aff. Kadi, Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E., C-402/05 et C-415/05, présentées le 16 janvier 2008.
- SELEJAN-GUTAN B., « Vers une convergence jurisprudentielle assumée ? Quelques brèves réflexions sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », disponible sur [http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDQQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.umk.ro%2Fimages%2Fdocumente%2Fpublicatii%2FVolumulMR2012%2F06vers.pdf&ei=x84XVeLSHOGp7AaZoIDoDQ&usg=AFQjCNGbreWtkJ\\_wJfR-XX3LH\\_VlB927rw](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDQQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.umk.ro%2Fimages%2Fdocumente%2Fpublicatii%2FVolumulMR2012%2F06vers.pdf&ei=x84XVeLSHOGp7AaZoIDoDQ&usg=AFQjCNGbreWtkJ_wJfR-XX3LH_VlB927rw) (27 mars 2015).
- THOUVENIN J.-M., « Le choc du droit communautaire et du droit international, encore l'arrêt *Kadi* », *R.M.C.*, 2009, pp. 30-31.
- TOMUSCHAT C., « Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne allemand dans la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle allemande », *Cahiers de droit européen*, 1989, pp. 163-168.
- VERDIER-BÜSCHEL I., « La compétence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande pour contrôler la constitutionnalité *a posteriori* d'une loi de transposition d'une directive est subordonnée à l'existence d'une marge de manœuvre du législateur national », *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 2011, disponible sur <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2011/11/01/apres-ses-infidelites-avec-le-droit-de-lue-le-juge-constitutionnel-allemand-se-retourne-sur-solange-en-la-precisant-cour-constit-all-ord-4-octobre-2011-bverfg-1-bvl-308/> (16 février 2015).

## • Divers

- « Liste de l'UE des personnes, groupes et entités faisant l'objet de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme », *fiche d'information de l'Union européenne*, 15 juillet 2008, disponible sur [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080715\\_combat%20terrorism\\_FR.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080715_combat%20terrorism_FR.pdf) (18 octobre 2014).
- Communication n°1472/2006 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, relative à la demande de radiation de noms sur la liste établie par le Comité des sanctions des Nations Unies de SAYADI Nabil et VINCK Patricia, 9 décembre 2008, disponible sur [http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CD0QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.rtdh.eu%2Fpdf%2F20081209\\_com\\_dr\\_h.pdf&ei=Ug7WVI7xHNjZatecgPgE&usg=AFQjCNE-ODy8eIM5b9WL2LRikjJ\\_AW9eg](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CD0QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.rtdh.eu%2Fpdf%2F20081209_com_dr_h.pdf&ei=Ug7WVI7xHNjZatecgPgE&usg=AFQjCNE-ODy8eIM5b9WL2LRikjJ_AW9eg) (7 février 2015).
- « Arrêt dans les affaires jointes C-399/06 P et C-403/06 P Faraj Hassan et Chafiq Ayadi / Conseil », /Communiqué de presse de la Cour de justice de l'Union européenne, / 3 décembre 2009, n°107/09, disponible sur [http://europa.eu/rapid/press-release\\_CJE-09-107\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-09-107_fr.htm?locale=FR) (8 février 2015).
- Ministère des affaires étrangères de la République française, « La lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne. La liste anti-terroriste européenne », février 2010, disponible sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/terrorisme/>, (15 octobre 2014).
- Conseil de sécurité, /Le Conseil de sécurité renforce l'efficacité du régime de sanctions établi en Afghanistan par la résolution 1267(1999)/, //17 juin 2011, CS/10285, disponible sur <http://www.un.org/press/fr/2011/CS10285.doc.htm>, (26 octobre 2014).
- Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse n°93/13 du 18 juillet 2013, relatif à l'arrêt Commission c. Kadi (C-584/10), disponible sur [http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCQFjAB&url=http%3A%2F%2Fcuria.europa.eu%2Fjcms%2Fjcms%2FP\\_102455%2F&ei=EYTXVMjcIsf3atHNgggK&usg=AFQjCNFrXItWMiM2\\_jzqzP\\_rphwN\\_ZW6wQ&bvm=bv.85464276,d.d2s](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCQFjAB&url=http%3A%2F%2Fcuria.europa.eu%2Fjcms%2Fjcms%2FP_102455%2F&ei=EYTXVMjcIsf3atHNgggK&usg=AFQjCNFrXItWMiM2_jzqzP_rphwN_ZW6wQ&bvm=bv.85464276,d.d2s) (6 février 2015).

## **TABLE DES MATIERES**

|                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUCTION</b> .....                                                                                                                           | 5  |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : L'ACTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LA LUTTE ANTITERRORISTE</b> .....                                                         | 8  |
| <b>Titre 1. Les moyens : le mécanisme des listes noires</b> .....                                                                                   | 8  |
| Chapitre 1 : Historique .....                                                                                                                       | 8  |
| Section 1. Les prémices du régime de gel des avoirs .....                                                                                           | 8  |
| Section 2. L'essor du régime au niveau onusien .....                                                                                                | 9  |
| Section 3. L'essor du régime au niveau de l'Union européenne.....                                                                                   | 11 |
| Chapitre 2. Procédure d'inscription .....                                                                                                           | 13 |
| Section 1. Au niveau onusien .....                                                                                                                  | 13 |
| Section 2. Au niveau de l'Union européenne.....                                                                                                     | 15 |
| Section 3. Au niveau de la Belgique .....                                                                                                           | 17 |
| §1. La transposition des dispositions onusiennes .....                                                                                              | 17 |
| §2. La transposition des dispositions européennes .....                                                                                             | 18 |
| Chapitre 3. Procédure de radiation .....                                                                                                            | 19 |
| Section 1. Au niveau onusien .....                                                                                                                  | 19 |
| Section 2. Au niveau de l'Union européenne.....                                                                                                     | 21 |
| Section 3. Au niveau de la Belgique .....                                                                                                           | 22 |
| §1. Demande de radiation introduite par la cible au niveau national.....                                                                            | 22 |
| §2. Demande de radiation introduite par la Belgique au niveau onusien .....                                                                         | 23 |
| <b>Titre 2. Le contrôle</b> .....                                                                                                                   | 24 |
| Chapitre 1. Les bases légales imposant au Conseil de sécurité le respect des droits de l'homme dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme ..... | 24 |
| Chapitre 2. L'article 103 de la Charte des Nations Unies : la garantie d'une irrécusable primauté des résolutions onusiennes ? .....                | 27 |
| Section 1. Les prémices de l'article 103 : raison d'être et déférence jurisprudentielle.....                                                        | 27 |
| Section 2. Les tempéraments jurisprudentiels apportés à l'article 103.....                                                                          | 29 |
| §1. La conception de la Cour de justice de l'Union européenne .....                                                                                 | 29 |
| §2. La conception de la Cour européenne des droits de l'homme .....                                                                                 | 31 |
| Chapitre 3. L'absence de contrôle juridictionnel effectif des pouvoirs du Conseil de sécurité ....                                                  | 32 |

|                                                                                                                                                           |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Section 1. Le mécanisme de radiation : une garantie ineffective .....                                                                                     | 32            |
| Section 2. L'obligation jurisprudentielle d'un contrôle juridictionnel à l'échelon national et européen .....                                             | 34            |
| Chapitre 4. Les actes nationaux d'exécution comme amorce d'un contrôle au regard des droits de l'homme internationalement et nationalement reconnus ..... | 37            |
| Section 1. Les divers recours ouverts aux cibles listées dans les ordres juridiques nationaux et européens.....                                           | 37            |
| Section 2. L'affaire Vinck et Sayadi.....                                                                                                                 | 37            |
| Section 3. L'affaire Abdelrazik .....                                                                                                                     | 39            |
| Section 4. L'affaire Her Majesty's Treasury v. Mohammed Jabar Ahmed and others (FC).....                                                                  | 41            |
| <br><b>DEUXIÈME PARTIE : L'AUTONOMISATION DES DEUX ORDRES JURIDIQUES EUROPÉENS AU NOM DES STANDARDS FONDAMENTAUX EUROPÉENS .....</b>                      | <br><b>43</b> |
| <br><b>Titre 1. Sous l'égide de la Cour de justice de l'Union européenne .....</b>                                                                        | <br><b>43</b> |
| Chapitre 1. L'arrêt Kadi I et ses suites : une première pierre à l'édifice .....                                                                          | 44            |
| Section 1. Le contexte factuel et juridique.....                                                                                                          | 44            |
| Section 2. La décision de la Cour et ses apports .....                                                                                                    | 45            |
| §1. <i>La violation des droits fondamentaux</i> .....                                                                                                     | 45            |
| §2. <i>L'affirmation de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union</i> .....                                                                             | 48            |
| Section 3. Les suites de l'arrêt Kadi I : l'arrêt Hassan et Ayadi.....                                                                                    | 50            |
| Chapitre 2. L'arrêt Kadi II de la CJUE : une consécration attendue.....                                                                                   | 53            |
| Section 1. Le contexte factuel et juridique.....                                                                                                          | 53            |
| Section 2. La décision de la Cour et ses apports .....                                                                                                    | 54            |
| <br><b>Titre 2. Sous l'égide de la Cour européenne des droits de l'homme .....</b>                                                                        | <br><b>57</b> |
| Chapitre 1. L'arrêt Nada : un désenchantement.....                                                                                                        | 57            |
| Section 1. Le contexte factuel et juridique.....                                                                                                          | 57            |
| Section 2. La décision de la Cour et ses apports .....                                                                                                    | 58            |
| §1. <i>Le droit à la vie privée et familiale</i> .....                                                                                                    | 58            |
| §2. <i>Le droit à un recours effectif</i> .....                                                                                                           | 60            |
| Chapitre 2. L'arrêt Al-Dulimi : une prise de position enfin affirmée .....                                                                                | 61            |
| Section 1. Le contexte factuel et juridique.....                                                                                                          | 61            |
| Section 2. La décision de la Cour et ses apports .....                                                                                                    | 61            |

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Titre 3. L'UE en tant qu'entité de défense des droits de l'homme : un leurre ?..... | 63 |
| <b>CONCLUSION</b> .....                                                             | 65 |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....                                                          | 68 |

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique [www.uclouvain.be/drt](http://www.uclouvain.be/drt)

