

**Remarques de la Médiatrice, Comité des sanctions contre l'EIL (Daesh) et Al-Qaida du Conseil de Sécurité, lors de la 51<sup>ème</sup> réunion du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) du Conseil de l'Europe**

Strasbourg, le 4 mars 2016

**INTRODUCTION**

C'est pour moi un grand plaisir et un honneur d'être offerte cette opportunité de m'adresser à vous à l'occasion de la 51<sup>ème</sup> réunion du CAHDI et de partager avec vous quelques un des développements récents qu'a connu le bureau de la Médiatrice.

Il y a tout juste un an c'est mon prédécesseur Kimberly Prost qui se tenait devant vous. A la veille du terme de son mandat, cinq ans après être devenue la première Médiatrice, elle partageait ses réflexions sur ce bureau. Elle vous rappelait les origines du bureau de la Médiatrice et de ce mécanisme qui offre aux individus et aux entités dont le nom est placé sur la liste des sanctions contre l'EIL (Daesh) et Al-Qaida un recours devant une instance indépendante et impartiale pour examiner leurs requêtes en radiation. Elle insistait sur quelque- uns de ses atouts et notamment l'opportunité pour les requérants de connaître, sous réserve des limitations imposée par la confidentialité, le détail des informations réunies dans leur affaire, et d'être entendus par le Comité à travers le rapport d'ensemble de la Médiatrice. Elle partageait aussi avec vous ses réflexions sur l'impact de l'arrêt Kadi II, avant d'élaborer sur quelques un des défis principaux auxquels le bureau est confronté, à savoir son absence d'institutionnalisation, le manque de transparence du mécanisme ainsi que le difficile accès à l'information.

Je vais pour ma part centrer mon propos sur la période de transition qui s'est déroulée pendant les premiers mois de mon mandat. Il s'agit de la première transition entre deux Médiateurs depuis la création du bureau, il est donc utile d'y consacrer quelques instants. Puis je vous ferais part de ma propre réflexion au sujet de certains des défis auxquels je fais face, avant de vous informer de plusieurs développements en la matière.

## **TRANSITION**

J'ai été nommée par le Secrétaire général des Nations unies le 13 juillet 2015, soit le jour de l'expiration du mandat de mon prédécesseur. J'ai pris mes fonctions le 27 juillet suivant. Mon interaction avec Kimberly Prost s'est révélée cruciale pendant les premiers mois qui ont suivi ma nomination.

**Nous avons dû gérer quatre affaires de transition**, c'est-à-dire des affaires dans lesquelles elle avait rendu le rapport d'ensemble avant la fin de son mandat et pour lesquelles la présentation orale de ce rapport au Comité des sanctions restait à venir. Nous avons jugé qu'il était indispensable qu'elle soit associée à cette présentation et puisse répondre aux questions éventuelles de membres du Comité. Et ceci pour plusieurs raisons: en conformité avec la procédure édictée par le Comité et pour sa pleine information mais également par équité vis-à-vis des requérants.

Nous avons rencontré quelques difficultés administratives en chemin mais avons pu atteindre notre objectif. Alors que j'ai procédé à l'introduction formelle de ces quatre affaires devant le Comité, Mme Prost a été en mesure de présenter oralement son rapport et de répondre aux questions des membres du Comité. Je l'ai ensuite associée à mon échange avec les membres du Comité dans le cadre de la phase critique de rédaction des raisons à transmettre au requérant dans les quatre affaires de transition.

Toutes ces affaires ont été présentées au Comité dans les délais prescrits par le Conseil de sécurité. Elles ont été menées à leur terme par le Comité, suite à l'analyse et aux recommandations de la Médiatrice, donnant lieu à la radiation des noms de trois personnes listées et au maintien du nom d'une quatrième personne sur la liste.

Le **second aspect de la période de transition** que je souhaite évoquer concerne l'héritage de la première Médiatrice, le passage de relai entre les Médiatrices. La transition a impliqué des échanges fréquents et productifs entre nous dès mes premiers jours dans la fonction mais aussi plus tard quand j'ai été en mesure de lui poser les questions de fond qui me sont venues à la lecture de ses rapports d'ensemble dans les affaires de demande en radiation et d'autres documents internes.

Au moment où je commençais à traiter mes premiers dossiers, j'étais concentrée, presque obsédée par la nécessité d'assurer la cohérence de nos approches. Il me fallait donc me familiariser au plus vite avec le contenu des quelques 60 rapports d'ensemble qu'elle avait déposé, au terme de son examen des demandes en radiation. Eux seuls révélaient la manière dont elle a concrètement appliqué les approches en question. S'il devait advenir que je m'en écarte même légèrement, cela devrait être en pleine connaissance de cause pour des raisons impérieuses et non, à cause de mon ignorance de cette pratique.

A mon arrivée, le bureau ne disposait pas d'une base de données capturant les conclusions essentielles des rapports d'ensemble, illustrant cette pratique dans les affaires traitées et les organisant d'une manière facilitant la recherche. M'étant attelée à la révision de tous ces rapports, il était important d'organiser le produit de mon travail en une telle base de données, dont la Médiatrice et son équipe de soutien disposent désormais.

J'ai retenu deux leçons principales de cette période de transition. Tout d'abord, il sera important de préparer en temps utile la prochaine transition pour éviter tout impact sérieux en terme d'équité vis-à-vis des requérants. A ce sujet, dans son dernier rapport au Conseil de sécurité mon prédécesseur a évoqué cette question qui s'est posée dans un dossier spécifique à raison du temps trop court dont elle disposait pour préparer son rapport d'ensemble. Ensuite, il est déjà temps pour moi de songer à laisser à mon successeur des outils de transition qui faciliteront sa propre transition.

Je me tourne à présent comme annoncé vers **quelques-uns des défis que je rencontre en tant que Médiatrice**. Le premier concerne la nature, la quantité et la qualité de l'information à laquelle j'ai accès. Le second concerne le manque de transparence de la pratique de la Médiatrice. Sur ce dernier point je partagerais avec vous quelques développements positifs.

## **NATURE, QUANTITE et QUALITE de l'INFORMATION**

### **Nature de l'information**

Pour l'ancienne juge du siège que je suis il est inhabituel d'appliquer des règles juridiques à du matériel qui n'équivaut que très rarement à des preuves au

sens strict. Bien sûr, quand je suis amenée à tester la crédibilité du requérant ou lorsque j'examine un document dont je connais la source, je suis en terrain familier. Mais l'information que je recueille auprès des Etats consiste pour une large part en des déclarations, je devrais dire un résumé, par les Etats en question de l'information pertinente qu'ils sont en mesure et désireux de partager au sujet des activités du requérant. Je n'ai que très rarement accès à la source de ces informations. Le processus par lequel je mesure la crédibilité de l'information est dans ces conditions très différent de celui par lequel un juge ou une partie à un procès teste la crédibilité et l'authenticité d'une preuve. J'examine ces informations avec la plus grande attention. Mais mon analyse du point de savoir s'il existe des informations suffisantes pour constituer une base crédible et raisonnable pour le maintien de l'inscription sur la liste au moment de l'examen de la requête, *c'est le test que j'applique*, n'est donc pas une tâche aisée.

Une autre considération, s'agissant de la nature de l'information en question, concerne la **confidentialité**. Ce type d'information peut être particulièrement utile, notamment pour étayer une information de caractère général, la corroborer. Voir dans certains cas pour donner une source à de l'information que je possède déjà. Mais l'utilisation d'informations classifiées ou confidentielles est en soit délicate. Ceux qui acceptent de partager avec moi de telles informations placent des restrictions que je suis tenue de respecter sur l'usage que je peux faire de cette information. Je ne peux la partager avec quiconque, y compris le requérant et le comité, ou seulement selon les termes agréés par le fournisseur de telles informations. Je ne dispose pas d'un avocat spécialement habilité à accéder à de telles informations en lieu et place du requérant, ce qui permettrait d'atténuer le problème. En fonction du point de savoir si l'information est décisive, voire la seule base sur laquelle le maintien sur la liste pourrait être fondée, s'appuyer sur l'information en question sans l'avoir communiquée au requérant peut soulever de sérieux problèmes d'équité de la procédure.

### **Quantité de l'information**

La quantité d'information mise à ma disposition est une autre partie de la difficulté. Cela dépend en partie de la capacité des états et autres fournisseurs d'information pertinente d'acquérir celle-ci. Cela dépend aussi de leur volonté

de la partager avec moi, notamment s'agissant d'information confidentielle. Mon bureau a conclu des accords ou arrangements sur l'accès de la Médiatrice à de l'information confidentielle avec 17 états. J'ai signé le dernier en date avec les Etats Unis en novembre dernier. La signature de tels instruments est importante et je m'emploie à tenter de convaincre le maximum d'états à rejoindre la liste des signataires. Mais il est important de rappeler que les états signataires décident en tout état de cause dans chaque affaire s'ils disposent d'information pertinente qu'ils sont en mesure de partager avec moi.

### **Qualité de l'information**

La qualité de l'information qui m'est communiquée fait aussi partie du problème. C'est particulièrement le cas quand cette communication prend la forme de déclarations ou de résumés. Il est difficile de donner du poids à des déclarations trop vagues et dénuées de détail et de spécificité. Comme mon prédécesseur je ne me base pas sur des informations lorsque je suis satisfaite qu'elles ont été obtenues par l'usage de la torture. Je prends également au sérieux l'allégation par le requérant suivant laquelle de l'information a été manipulée, par exemple qu'elle a été plantée par un état pour autant que cette allégation soit soutenue par du matériel crédible et spécifique.

### **Manque de transparence de la pratique de la Médiatrice**

Le Conseil de sécurité exige que la Médiatrice traite ses rapports d'ensemble et leur contenu comme étant strictement confidentiels. Même les requérants n'ont pas accès au rapport rendu dans leur affaire et ma seule marge de manœuvre consiste à convaincre le comité d'approuver la communication la plus large possible au requérant du contenu de mon analyse à l'occasion de la rédaction des lettres contenant raisons. De réels progrès sont à noter à cet égard, par rapport à la situation que mon prédécesseur avait déplorée dans plusieurs de ses rapports au Conseil de sécurité. Malgré malgré ces progrès une telle communication n'équivaut pas à un accès à l'intégralité du rapport d'ensemble.

Cette exigence de confidentialité a une autre conséquence. Depuis que j'ai pris mes fonctions j'ai interagi avec plusieurs requérants et conseils. Ils ont souligné le handicap que constituait pour eux l'absence d'accès à une jurisprudence ou un équivalent de la pratique de la Médiatrice dans la présentation de leur

dossier. Dans la mesure où les rapports d'ensemble ne sont pas publiquement disponibles, même le conseil le plus diligent ne peut consulter la pratique de la Médiatrice pour assister son client.

Bien sûr les requérants et leurs conseils ont accès à de l'information s'agissant du processus devant la Médiatrice. Il y a les renseignements dont j'ai parlé précédemment qui ont été placés sur le site internet du bureau par la première Médiatrice. Lorsque je reçois une nouvelle requête en radiation, j'informe le requérant ou son conseil de la procédure qui s'applique à ces requêtes ainsi que des divers stades de celle-ci. Je les renvoie également au site internet pour plus d'information sur le standard applicable et sur l'évaluation de l'information.

La première Médiatrice a publié le document sur l'évaluation de l'information en novembre 2012 en réponse aux préoccupations exprimées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme. A cette époque seuls 22 rapports d'ensemble avaient été rendus, soit un tiers des affaires aujourd'hui terminées. L'approche de la Médiatrice s'est développée à l'occasion de l'examen des demandes en radiation au cours des trois dernières années. De plus le document initial n'évoquait pas des aspects importants de l'évaluation de l'information et de la manière dont les recommandations sont formées. Ceci a aussi un impact sur la façon dont les requêtes sont rédigées et l'information qu'elles contiennent.

Je suis parvenue à la conclusion que la meilleure approche pour tenter de remédier à ces difficultés serait de mettre à jour et de compléter l'information disponible sur le site internet du bureau de la Médiatrice. J'ai ainsi rédigé un document qui traite de l'approche de la Médiatrice en matière d'analyse, d'évaluation et d'usage de l'information. J'ai consulté l'équipe de surveillance, le bureau du Conseiller juridique de l'ONU et le Haut-commissariat aux droits de l'homme. Le document en question couvre notamment les aspects suivants de l'approche de la Médiatrice : l'existence d'une association avec l'EIL (Daesh) ou Al-Qaida, l'élément mental requis pour maintenir un nom sur la liste, les actions d'individus comme base de rétention d'une entité, les autres formes de soutien, et les facteurs permettant d'établir une désassociation.

J'ai informé le Comité 1267 de mon intention de publier le document en question lors d'un briefing oral le 27 janvier 2016. Je n'ai pas sollicité l'accord du Comité pour ce faire mais j'ai souhaité l'informer de mon intention et donner aux états membres la possibilité de commenter sur le texte le cas échéant avant de le finaliser. Ce document est désormais sur le site du bureau de la médiatrice depuis le 17 février dernier. En rendant cette information publique tout en respectant la confidentialité des rapports d'ensemble j'ai tout d'abord voulu offrir de meilleurs outils aux requérants pour présenter leur affaire, un pas supplémentaire en direction de l'équité. Ceci devrait aussi contribuer à lever une partie du mystère qui continue sans nécessité d'entourer le mécanisme devant la Médiatrice.

## **Conclusions**

En conclusion, je voudrais souligner que si le recours à la Médiatrice indépendante du Comité des sanctions 1267 du Conseil de sécurité de l'ONU est loin de correspondre à un contrôle juridictionnel, il s'agit d'un recours particulièrement effectif. Certes la Médiatrice ne décide pas du bien-fondé des requêtes en radiation, mais le poids de ses recommandations est comme vous le savez bien plus important que terme ne suggère. Kimberly Prost soulignait l'année dernière qu'aucun des deux cas dans lesquels, aux termes de la résolution 1989 (2011), le Comité des sanctions peut ne pas suivre une recommandation par la Médiatrice de considérer la radiation du nom d'un requérant de la liste ne s'était alors présenté. Cela reste le cas aujourd'hui. Le Mécanisme a été saisi à ce jour par 67 des personnes et entités dont le nom était inscrit sur la liste des sanctions contre l'EIL (Daesh) et Al-Qaida qui souhaitaient en être radiées. Sur les 59 de ces requêtes en radiation qui ont donné lieu à une décision du Comité, seules 11 requêtes ont été rejetées et 43 personnes et 28 entités ont été radiées de la liste. Donc je le répète, le recours devant la Médiatrice est particulièrement effectif.

D'un point de vue pragmatique, certaines des personnes et entités dont la demande a été rejetée suite à une recommandation de la Médiatrice ont pu être tentées de saisir les cours régionales européennes. Certains des requérants ayant obtenu leur radiation de la liste ont également pu souhaiter voir juger qu'ils n'auraient pas dû être placés sur la liste. En effet, contrairement à une instance judiciaire qui examinerait la décision de

l'inscription sur la liste à la date de cette inscription, la Médiatrice ne se prononce que sur l'opportunité de radier un nom de la liste au moment de l'examen de la demande. Mais le constat actuel est que l'existence du recours à la Médiatrice pour ce régime de sanctions a dérouté un large nombre de personnes et entités vers ce mécanisme. Je suis convaincue que cette tendance se confirmera d'autant plus que les efforts visant à accroître la transparence et l'équité de la procédure devant ce mécanisme porteront leurs fruits.

Du point de vue des droits de l'homme en effet, l'établissement de ce mécanisme et son renforcement progressif ont fortement amélioré la situation des personnes et entités listées par le Comité 1267. Mon prédécesseur Kimberly Prost a fait son maximum pour accorder aux requérants le plus d'équité possible dans le cadre des limitations existantes. Je suis fermement décidée à poursuivre cette approche.