

COMITÉS DES SANCTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ : un Aperçu

Sous le régime du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité peut prendre des mesures coercitives pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

L'imposition de sanctions obligatoires permet d'exercer une pression sur un État ou une entité pour qu'ils se conforment aux objectifs fixés par le Conseil de sécurité sans qu'il soit besoin de recourir à la force.

Les sanctions sont donc pour le Conseil un moyen important de faire respecter ses décisions.

Le caractère universel de l'Organisation des Nations Unies en fait une institution tout indiquée pour adopter ce genre de mesures et en assurer le suivi.

Le Conseil s'est jusqu'à présent servi des sanctions obligatoires comme d'un moyen de contrainte pour répondre à des menaces contre la paix ou lorsque l'action diplomatique avait échoué.

Ces sanctions ont pris la forme de sanctions économiques et commerciales générales et de mesures plus ciblées telles que les embargos sur les armes, les interdictions de voyager et des mesures financières et diplomatiques de nature restrictive.

Par ailleurs, de nombreux États et organisations humanitaires se sont montrés préoccupés par les effets néfastes que les sanctions pouvaient avoir sur les groupes de population les plus vulnérables et sur l'économie de pays tiers.

En réponse à ces préoccupations, les mesures prises par le Conseil de sécurité ont bénéficié d'une approche plus fine de la conception, de l'application et du suivi des sanctions obligatoires.

Il convient de signaler à cet égard les mesures ciblées visant des acteurs spécifiques et les exceptions humanitaires inscrites dans le texte des résolutions du Conseil.

Les sanctions ciblées peuvent comprendre, par exemple, le gel des avoirs financiers et le blocage des transactions financières des cercles politiques ou des entités dont le comportement est à l'origine des sanctions.

Des sanctions dites « intelligentes » ont ainsi été appliquées récemment aux diamants qui alimentent les conflits dans certains pays d'Afrique où les guerres sont en partie financées par l'échange illicite de diamants contre des armes et des matériels connexes.

Dans le cadre de l'engagement qu'il a pris de faire en sorte que l'inscription d'individus et d'entités sur les listes des comités des sanctions et leur radiation de ces listes s'effectuent dans le cadre de procédures équitables et claires, et que des exemptions soient accordées pour raisons humanitaires, le 19 décembre 2006, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1730 (2006), dans laquelle il a demandé au Secrétaire général de créer au Service du secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de sécurité un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation et

d'accomplir les tâches décrites dans l'annexe à ladite résolution. À cet égard, le Conseil de sécurité a aussi pris, plus récemment, une mesure importante en créant, par sa résolution 1904 (2009), le Bureau du Médiateur.

Le 17 avril 2000, les membres du Conseil de sécurité ont créé, à titre temporaire, le Groupe de travail sur les questions générales relatives aux sanctions qu'ils ont chargé de formuler des recommandations d'ordre général sur les moyens de rendre les sanctions de l'ONU plus efficaces.

En 2006, celui-ci a présenté son rapport (S/2006/997) au Conseil de sécurité, dans lequel figurent des recommandations formulées en vue d'améliorer l'efficacité des sanctions et les meilleures pratiques à mettre en œuvre à cet effet

Dans la colonne de gauche du site, des liens permettent d'accéder à des pages présentant des informations détaillées sur chaque comité des sanctions, y compris les mesures, listes et directives qu'ils ont adoptées, et à une documentation complète, notamment des documents officiels et des communiqués de presse.

Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) le 15 octobre 1999 est également connu sous le nom de « Comité des sanctions contre Al-Qaida ».

Le régime des sanctions a été modifié et renforcé par des résolutions ultérieures, notamment les résolutions 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) et 2083 (2012), de sorte que les sanctions s'appliquent désormais aux personnes et entités associées à Al-Qaida où qu'elles se trouvent.

Les noms des personnes et entités ainsi visées sont inscrits dans la liste des sanctions contre Al-Qaida.

Le résumé des motifs ayant présidé à l'inscription sur la liste des sanctions contre Al-Qaida est également mis en ligne sur ce site.

Ces résolutions ont toutes été adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et exigent de tous les États qu'ils prennent les mesures ci-après à l'encontre de toute personne ou entité associée à Al-Qaida que le Comité peut désigner :

- Geler sans délai les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes et entités désignées [gel des avoirs];
- Prévenir l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes désignées [interdiction de voyager];
- Empêcher la fourniture, la vente et le transfert directs ou indirects aux personnes et entités désignées, à partir de leur territoire ou par leurs ressortissants établis hors de leur territoire, ou au moyen de navires ou d'aéronefs sous leur pavillon, d'armements et de matériels connexes de tous types, de pièces de rechange et de conseils techniques, d'une assistance ou d'une formation portant sur des activités militaires [embargo sur les armes].

On trouvera sur le site des informations générales sur les activités du Comité ainsi qu'une rubrique « Actualité ».

Le Comité conduit ses travaux conformément aux directives qu'il a reçues. Il met à disposition sur son site des fiches de synthèse qui présentent des informations de base concernant les procédures d'inscription sur la liste et de radiation de la liste ainsi que les dérogations au gel des avoirs et l'interdiction de voyager. Le Comité publie des rapports annuels sur ses activités, et son président fait régulièrement rapport au Conseil de sécurité. Le Comité bénéficie de l'aide de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, dont on peut consulter les rapports en ligne.

Par sa résolution 1904 (2009), le Conseil de sécurité a créé le Bureau du Médiateur, pour aider le Comité à examiner les demandes de radiation.

Le Comité est l'un des trois organes de lutte contre le terrorisme créés par le Conseil de sécurité. Les deux autres sont le Comité contre le terrorisme et le Comité 1540. Les trois comités et leurs groupes d'experts coordonnent leurs activités et coopèrent étroitement.

Par ailleurs, dans la mesure du possible, les présidents des comités rendent compte de leurs travaux au Conseil de sécurité dans le cadre de réunions conjointes.

On trouvera sur le site Web de chacun des trois comités un tableau synoptique qu'ils ont établi ensemble pour présenter les rôles à la fois distincts et complémentaires qu'ils jouent.

Pour plus d'informations sur les activités antiterroristes des Nations Unies et autres ressources dans ce domaine, consulter le manuel électronique de lutte antiterroriste de l'ONU.

Le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaïda et les personnes et entités qui leur sont associées est connu également sous le nom de « Comité des sanctions contre Al-Qaïda ».

Historique : création et mandat

Le Comité des sanctions contre Al-Qaïda a été créé le 15 octobre 1999 par le Conseil de sécurité lorsqu'il a adopté la résolution 1267, dans le but de surveiller la mise en œuvre des sanctions imposées à l'Afghanistan, alors contrôlé par les Taliban, en raison de son appui à Oussama ben Laden.

Le Conseil a par la suite modifié et renforcé ce régime de sanctions dans de nouvelles résolutions, notamment les résolutions 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) , 1822 (2008) et 1904 (2009) de sorte que ces sanctions s'appliquent maintenant aux personnes et entités associées à Al-Qaïda, où qu'elles se trouvent.

Le 17 juin 2011, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité les résolutions 1988 (2011) et 1989 (2011) succédant à la résolution 1904 (2009), dans lesquelles il décide de diviser Al-Qaïda et les Taliban.

La résolution 1989 (2011) stipule que la liste des sanctions, mise à jour par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999), sera désormais nommée « Liste des sanctions contre Al-Qaida » et inclura les noms seuls de ces individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida.

Toutes adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ces résolutions font obligation à tous les États de geler les avoirs de toute personne ou entité associée à Al-Qaida désignée par le Comité, d'en empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire et d'empêcher la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects d'armes et de matériels connexes à de telles personnes ou entités. Il importe de noter qu'il incombe au premier chef aux États Membres d'appliquer ces sanctions, dont la mise en œuvre effective a un caractère contraignant.

Le Comité et ses activités

Le Comité est composé des 15 membres du Conseil de sécurité et se réunit régulièrement tant officiellement qu'officieusement. Le Comité prend toutes ses décisions par consensus.

Outre la surveillance de l'application des sanctions par les États, le Comité tient à jour une liste de personnes et entités concernant Al-Qaida et autres personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés (la « Liste des sanctions contre Al-Qaida »).

Les États peuvent demander au Comité d'ajouter des noms à cette liste.

Le Comité examine également les demandes des États de radier des noms de la liste des sanctions contre Al-Qaida, ainsi que les requêtes introduites par l'intermédiaire du Bureau du Médiateur, créé par la résolution 1904 (2009).

Le Comité a également pour tâche d'examiner les demandes de dérogation au gel des avoirs et à l'interdiction de voyager présentées par les États en vertu de la résolution 1452 (2002), telle qu'amendée par la résolution 1735 (2006), et de l'alinéa b) du paragraphe 1 de la résolution 1904 (2009), respectivement.

Les États doivent accompagner toutes leurs demandes de renseignements d'identification et d'un mémoire motivant leur proposition.

Les Directives régissant la conduite des travaux du Comité décrivent les procédures d'inscription, de radiation et d'octroi de dérogations pour des raisons humanitaires.

Finalement, le Comité rend compte régulièrement de ses activités au Conseil de sécurité, notamment dans ses rapports annuels, et lui présente des recommandations visant à améliorer le régime des sanctions, qui portent notamment sur de nouvelles mesures.

Le Secrétariat de l'ONU aide les travaux du Comité en lui fournissant un appui fonctionnel et des services de secrétariat. Il aide également le Comité à tenir à jour son site Web en actualisant la liste des sanctions contre Al-Qaida dès qu'elle est modifiée (notamment en cas d'ajout ou de radiation).

L'Équipe de surveillance

Le Comité est également assisté par l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions (« l'Équipe de surveillance »), laquelle est composée d'experts indépendants, nommés par le Secrétaire général, qui sont spécialistes du contre-terrorisme, du financement du terrorisme, des embargos sur les armes, des interdictions de voyager et de questions juridiques connexes.

L'Équipe de surveillance aide le Comité en évaluant l'application du régime des sanctions par les États Membres, notamment sur le terrain, et en appelant son attention sur les nouveaux éléments qui peuvent avoir des répercussions sur l'efficacité de ce régime, par exemple la nature évolutive de la menace que continuent de poser Al-Qaida et les Taliban.

L'Équipe de surveillance opère sous la direction du Comité, mais les vues et recommandations exprimées dans ses rapports ne reflètent pas nécessairement celles du Comité ou de l'ONU.

Les activités du Comité auprès des États Membres

Aux termes des résolutions 1455 (2003) et 1617 (2005), les États sont tenus d'informer le Comité des mesures qu'ils ont prises pour appliquer le régime des sanctions contre les personnes et entités dont les noms figurent sur la liste des sanctions contre Al-Qaida. On trouve sur ce site, dans la rubrique « Rapports des États Membres », les rapports qu'ils présentent en application de la résolution 1455 (2003).

Le Comité dialogue aussi directement avec les États dans le cadre de visites effectuées dans les pays ou d'entretiens avec leurs représentants à New York.

Les États Membres sont invités à dépêcher des représentants auprès du Comité pour engager des discussions plus approfondies sur telle ou telle question. Ils sont également invités à informer le Comité de ce qu'ils font pour mettre en œuvre les mesures susmentionnées et des obstacles éventuels qu'ils rencontrent.

Sur la base des rapports ainsi présentés et du dialogue qu'il entretient directement avec les États, le Comité fournit au Conseil de sécurité une évaluation analytique de la mise en œuvre du régime des sanctions, portant notamment sur les succès enregistrés et les problèmes rencontrés. Le rapport qui contient cette évaluation analytique a paru sous la cote S/2006/1046.

Les États Membres sont encouragés à informer le Comité des dispositions qu'ils ont prises pour appliquer les sanctions et à utiliser pour ce faire les outils suivants :

- le « relevé annuel d'information sur les mises à jour de la liste des sanctions contre Al-Qaida », qui vise à rappeler aux États Membres tous les changements apportés à la liste des sanctions contre Al-Qaida l'année précédente;
- le « questionnaire d'évaluation volontaire de l'état de l'application de la résolution 1267 (1999) », qui vise à aider les États Membres à fournir des renseignements en la matière.

L'importance de la liste des sanctions contre Al-Qaida

Dans l'exercice de son mandat, le Comité a établi une liste des personnes et entités concernant Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés (la « liste des sanctions contre Al-Qaida »), qu'il tient à jour.

La Liste comporte deux sections :

- les personnes, et,
- les entités associées avec Al-Qaida

La liste des sanctions contre Al-Qaida sert de base à l'application des sanctions imposées contre Al-Qaida et ses associés. Le Comité s'emploie sans relâche à améliorer les renseignements qui y figurent de façon à ce que les sanctions soient effectivement appliquées.

Renforcer le régime des sanctions en réponse à la nature changeante de la menace posée par Al-Qaida

Par la résolution 2083 (2012), qu'il a adoptée le 17 décembre 2012, le Conseil de sécurité a prolongé le mandat de l'Équipe de surveillance.

Il a également rappelé les actes et activités indiquant qu'une personne ou une entité est associée avec Al-Qaida et est donc susceptible d'être inscrite sur la liste des sanctions contre Al-Qaida et passible des trois types de sanctions.

La résolution spécifie qu'il peut notamment s'agir du :

- Fait de concourir à financer, organiser, faciliter, préparer ou exécuter des actes ou activités du réseau Al-Qaida, en association avec celui-ci, sous son nom ou pour son compte, ou le fait de les soutenir;
- Fait de fournir, vendre ou transférer des armements et matériels connexes à Al-Qaida;
- Fait de recruter pour le compte d'Al-Qaida, ou de soutenir, de toute autre manière, des actes ou activités du réseau Al-Qaida ou de toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident de celui-ci.

Les résolutions 1617 (2005), 1735 (2006) et 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) et 2083 (2012) montrent que le Conseil de sécurité s'efforce d'adapter les sanctions à la nature changeante de la menace que pose Al-Qaida.

Le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les activités menées par l'ONU pour lutter contre le terrorisme

Le Comité est l'un des trois organes de lutte contre le terrorisme créés par le Conseil de sécurité.

Le Conseil se penche depuis le début des années 90 sur des questions liées au terrorisme mais, à la suite des attaques terroristes commises le 11 septembre 2001 contre les États-Unis, il a, par sa résolution 1373 (2001), créé le Comité contre le terrorisme (CCT) qui est composé des mêmes membres que le Conseil de sécurité.

Dans la même résolution, il fait obligation aux États de prendre un certain nombre de mesures pour faire échec aux activités terroristes et d'ériger en infractions diverses formes d'actes terroristes.

Le CCT permet d'aider plus facilement les États à se doter des moyens de lutter contre le terrorisme aux échelons national, régional et mondial. Il est assisté dans ses travaux par sa Direction, créée par le Conseil de sécurité en 2004. .

En 2004, par sa résolution 1540, le Conseil de sécurité a créé le Comité 1540, lui aussi composé des mêmes membres, et l'a chargé de veiller à ce que les États Membres appliquent la résolution, qui vise à empêcher la prolifération d'armes de destruction massive et leur diffusion à des acteurs non étatiques, notamment des groupes terroristes.

Les trois Comités et leurs experts coordonnent leurs activités et coopèrent étroitement sur les questions d'intérêt commun, telles que leurs programmes de voyage ou les autres moyens par lesquels ils recueillent des renseignements.

Ils échangent également des informations sur les besoins des États Membres en matière d'assistance.

Leurs présidents rendent compte de leurs travaux au Conseil de sécurité au cours de réunions conjointes, autant que faire se peut.

Les rôles distincts mais complémentaires des trois comités sont décrits dans un tableau comparatif qu'ils ont élaboré ensemble et affiché sur leurs sites respectifs.