



Conseil de sécurité

Cinquante-sixième année

4394^e séance

Lundi 22 octobre 2001, à midi
New York

Provisoire

<i>Président :</i>	M. Ryan	(Irlande)
<i>Membres :</i>	Bangladesh	M. Ahsan
	Chine	M. Chen Xu
	Colombie	M. Valdivieso
	États-Unis d'Amérique	M. Cunningham
	Fédération de Russie	M. Granovsky
	France	M. Levitte
	Jamaïque	Mlle Durrant
	Mali	M. Ouane
	Maurice	M. Koonjul
	Norvège	M. Kolby
	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	Sir Jeremy Greenstock
	Singapour	Mme Lee
	Tunisie	M. Tekaya
	Ukraine	M. Kuchinsky

Ordre du jour

Questions générales relatives aux sanctions

Ce procès-verbal contient le texte des déclarations prononcées en français et l'interprétation des autres déclarations. Le texte définitif sera publié dans les *Documents officiels du Conseil de sécurité*. Les rectifications ne doivent porter que sur les textes originaux des interventions. Elles doivent être indiquées sur un exemplaire du procès-verbal, porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées au Chef du Service de rédaction des procès-verbaux de séance, bureau C-178.



La séance est ouverte à 12 h 20.

Adoption de l'ordre du jour

L'ordre du jour est adopté.

Questions générales relatives aux sanctions

Le Président (*parle en anglais*) : J'informe les membres du Conseil que j'ai reçu des représentants de l'Allemagne et de la Suède des lettres dans lesquelles ils demandent à être invités à participer au débat sur la question inscrite à l'ordre du jour du Conseil. Suivant la pratique établie, je propose, avec l'assentiment du Conseil, d'inviter ces représentants à participer au débat, sans droit de vote, conformément aux dispositions pertinentes de la Charte et à l'article 37 du Règlement intérieur provisoire du Conseil.

En l'absence d'objection, il en est ainsi décidé.

Sur l'invitation du Président, M. Kastrup (Allemagne) et M. Dahlgren (Suède) prennent place à la table du Conseil.

Le Président (*parle en anglais*) : J'informe les membres du Conseil que j'ai reçu de l'Observateur permanent de la Suisse une lettre dans laquelle il demande à être invité à participer au débat sur la question inscrite à l'ordre du jour du Conseil.

Conformément à l'accord auquel le Conseil de sécurité est parvenu lors de ses consultations préalables, et si je n'entends pas d'objection, je considérerai que le Conseil de sécurité décide d'inviter l'Observateur permanent de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies à participer au débat, sans droit de vote.

En l'absence d'objection, il en est ainsi décidé.

Sur l'invitation du Président, M. Staehelin (Suisse) prend place à la table du Conseil.

Le Président (*parle en anglais*) : Conformément à l'accord auquel le Conseil de sécurité est parvenu lors de ses consultations préalables, et si je n'entends pas d'objection, je considérerai que le Conseil de sécurité décide d'inviter, en vertu de l'article 39 du Règlement intérieur provisoire, M. Ibrahima Fall, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques.

En l'absence d'objection, il en est ainsi décidé.

Le Conseil de sécurité va maintenant aborder l'examen de la question inscrite à son ordre du jour. Le Conseil de sécurité se réunit conformément à l'accord auquel il est parvenu lors de ses consultations préalables.

Le Conseil entendra des exposés de l'Observateur permanent de la Suisse et des Représentants permanents de l'Allemagne et de la Suède.

Je voudrais rappeler aux membres du Conseil l'accord conclu lors de nos consultations préalables, aux termes duquel la formule adoptée pour la séance d'aujourd'hui n'a pas pour but de créer un précédent.

Il n'y a pas de liste d'orateurs pour la présente séance, j'invite donc les membres du Conseil qui souhaitent intervenir ou poser des questions à le signaler au Secrétariat.

Conformément à l'accord auquel le Conseil de sécurité est parvenu lors de ses consultations préalables, je donne la parole à l'Observateur permanent de la Suisse auprès des Nations Unies.

M. Staehelin (Observateur permanent de la Suisse) (*parle en anglais*) : Monsieur le Président, en premier lieu, permettez-moi de vous adresser mes félicitations pour votre accession à la présidence du Conseil. Je tiens également à vous remercier d'avoir convoqué la réunion d'aujourd'hui et de m'y donner la parole.

Au cours de la dernière décennie, les sanctions sont devenues un important instrument entre les mains du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, et le nombre de régimes de sanctions a sensiblement augmenté. La Suisse, en sa qualité d'État non membre de l'ONU, applique les sanctions de manière autonome. Elle souligne de la sorte son engagement en faveur de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que sa solidarité avec la communauté internationale.

Mon gouvernement partage la préoccupation selon laquelle l'efficacité des sanctions devrait être améliorée, tout en limitant au minimum tant l'impact humanitaire négatif des régimes de sanctions générales sur les populations civiles que leurs contrecoups économiques sur des États tiers. Le concept de sanctions ciblées répond à cette préoccupation. Ces sanctions sont conçues pour viser les individus ou les groupes responsables des politiques que condamne la communauté internationale, sans avoir pour autant de

contrecoups, dans l'idéal, sur les autres segments de la population et les relations commerciales internationales.

Dans ce contexte, les sanctions financières ciblées sont l'un des thèmes qui ont reçu une attention particulière. En tant que place financière d'importance majeure, la Suisse jouit d'une expertise et d'un savoir-faire significatifs en matière de transactions financières. Conjointement avec le Secrétariat de l'ONU, mon gouvernement a organisé à Interlaken et à New York une série de réunions internationales d'experts afin d'examiner, dans un cadre informel et technique, la possibilité d'appliquer des sanctions financières ciblées. Ce processus d'Interlaken, comme il est appelé, a fourni un forum de dialogue entre représentants de gouvernements nationaux et d'organismes régionaux, d'instances dirigeantes des banques centrales, du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, du secteur bancaire privé et des milieux universitaires. Je tiens à remercier tous les experts qui, représentant des États ou à titre individuel, ont activement participé à ce processus. Permettez-moi également d'adresser mes remerciements au Secrétaire général, qui a encouragé ce processus, ainsi qu'aux membres du Secrétariat, tant pour leur participation que pour leur précieux soutien.

Le processus d'Interlaken s'est concentré sur les aspects pratiques et techniques qui entrent dans la conception de sanctions financières efficaces et contribuent à assurer le succès de leur mise en oeuvre. Les résultats principaux ont été jusqu'ici les suivants :

Premièrement, une meilleure compréhension des exigences techniques spécifiques de sanctions financières ciblées, ainsi que des conditions préalables qui sont nécessaires pour en assurer l'efficacité.

Deuxièmement, des modules de rédaction et des définitions qui peuvent servir d'éléments de base pour de futures résolutions du Conseil de sécurité. De tels éléments de rédaction standardisés pourraient faciliter un libellé et une mise en oeuvre plus uniforme des résolutions dans ce domaine, ainsi qu'une interprétation sans ambiguïté.

Troisièmement, l'identification des conditions juridiques et administratives de base nécessaires à la mise en oeuvre, au niveau national, des sanctions financières. Ceci inclut l'élaboration d'éléments pour un cadre juridique national.

Enfin, les débats ont aussi porté sur la nécessité pour l'ONU de renforcer ses capacités d'administrer et de superviser les sanctions financières, dont l'offre d'une orientation et d'assistance technique pour aider les États à mettre en oeuvre les sanctions de manière cohérente.

Afin de développer et de rendre opérationnel le travail de fond accompli dans le processus d'Interlaken, le Gouvernement suisse a chargé un institut universitaire (le Watson Institute for International Studies de l'Université Brown) d'approfondir les recherches. Le produit final, que nous présentons aujourd'hui au Conseil de sécurité et qui sera distribué aujourd'hui à toutes les missions permanentes, est un manuel qui reflète les résultats du processus d'Interlaken et les précieuses contributions faites par les participants. Nous espérons qu'il sera utile aux responsables de la rédaction des futures résolutions imposant des sanctions financières ciblées, ainsi que pour la mise en oeuvre de ces dernières, ici comme dans les capitales des États Membres.

Permettez-moi d'ajouter que, de toute évidence, l'une des conditions préalables essentielles pour améliorer l'efficacité de ce type de sanctions financières réside dans une claire définition des cibles. Cela implique aussi qu'il faut identifier qui sont les bénéficiaires économiques réels de ces avoirs. Il s'agit là d'un élément clé pour lutter contre le blanchiment d'argent, tout comme pour débusquer et bloquer avec davantage d'efficacité les flux financiers utilisés pour des actions terroristes, comme le demande la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité.

La Suisse, qui use de procédures strictes pour identifier non seulement les clients des banques, mais aussi les réels bénéficiaires économiques des fonds, a récemment fait des propositions concrètes à ce sujet au Groupe d'action financière internationale sur le blanchiment des capitaux (GAFI), organisme établi par le G-7. Ces propositions pourraient mener à des normes internationales plus exigeantes en améliorant l'efficacité des règles d'identification des clients.

(l'orateur poursuit en français)

Les sanctions financières ciblées sont susceptibles d'être les plus efficaces lorsqu'elles sont considérées dans le cadre d'une stratégie politique et diplomatique plus large et coordonnée. Les choix stratégiques concernant les types de sanctions à imposer et leurs modalités reposent sur une analyse

sérieuse des vulnérabilités des pays ciblés ou des acteurs, ainsi que sur la volonté politique nécessaire pour imposer de telles mesures et évaluer leur efficacité.

Les sanctions ciblées centrées sur des mesures financières ne sont pas suffisantes à elles seules pour forcer les gouvernements et les autres acteurs à changer leur comportement et à se soumettre à leurs obligations. Mais elles représentent un outil important qui peut être utilisé en combinaison avec d'autres mesures. À ce titre, nous avons été heureux de voir le Gouvernement allemand poursuivre la réflexion dans le cadre du processus de Bonn/Berlin, lequel a exploré d'autres formes de sanctions ciblées. Et nous accueillons avec plaisir l'intention du Gouvernement suédois de couvrir de nouveaux aspects de la problématique des sanctions.

Pour terminer, le processus d'Interlaken a démontré que les éléments conceptuels, techniques et pratiques requis pour rendre les sanctions financières efficaces sont disponibles. Il s'agit maintenant essentiellement de générer la volonté politique nécessaire, au niveau international et national, pour traduire cela dans la réalité.

M. Kastrup (Allemagne) (*parle en anglais*) : Je vous remercie, Monsieur le Président, d'avoir organisé cette réunion. Comme l'orateur précédent, l'Observateur permanent de la Suisse, je suis reconnaissant d'avoir la possibilité de présenter les résultats de ce qu'on appelle le processus de Bonn/Berlin.

La séance d'aujourd'hui est une nouvelle preuve de la grande importance attachée à la question des sanctions par le Conseil de sécurité. Je suis certain que nous partageons tous les mêmes objectifs à cet égard : réduire le plus possible les effets non désirés des sanctions sur la population civile du pays ciblé et sur les pays tiers. Les résultats des deux processus d'Interlaken et de Bonn/Berlin visent à aider à atteindre ces objectifs en introduisant des sanctions ciblées, ou sanctions intelligentes, dans notre cas en ce qui concerne les embargos sur les armements et les interdictions de voyager.

Je voudrais rappeler brièvement l'historique. En 1998, l'Allemagne a déclaré qu'elle était disposée, en coordination étroite avec le Secrétariat de l'ONU, à poursuivre le processus entamé avec succès par la Suisse. En se servant de l'expérience acquise par nos

collègues suisses sur les sanctions financières, nous avons décidé d'impliquer la société civile dès le départ. Nous avons donc demandé au « Bonn International Center for Conversion », organisation indépendante dotée d'une compétence remarquable dans le domaine des sanctions, d'organiser une série de conférences, séminaires et ateliers sur les questions d'embargo sur les armements et les interdictions de voyager. Les participants étaient des diplomates et des membres du personnel de l'ONU, ainsi que des experts du monde universitaire, des organisations non gouvernementales et du secteur privé. Avec le recul, cela s'est révélé être le bon mélange pour s'attaquer à une tâche difficile, à savoir appuyer ceux qui établissent les sanctions au Conseil de sécurité en rédigeant un texte-modèle pour des résolutions et des listes de contrôle pour leur meilleure mise en oeuvre.

Les deux types de sanctions – l'embargo sur les armes et les restrictions de voyager – n'ont évidemment pas été choisies au hasard. Au contraire, elles ont été distinguées parce qu'elles aident à centrer l'élément coercitif inévitable de tout régime de sanctions visant ceux qui sont le plus responsables d'une menace envers la paix et la sécurité. Traiter de ces deux questions en même temps a paru suffisamment concret et politiquement souhaitable.

Je voudrais vous présenter aujourd'hui une brochure contenant les résultats concrets du processus de Bonn/Berlin. Elle sera envoyée à tous les États Membres de l'ONU. Elle présente des résolutions-modèles du Conseil de sécurité traitant des embargos sur les armes et des sanctions liées aux voyages, accompagnées d'un commentaire approfondi. Elle renvoie également, dans deux autres documents, à la mise en oeuvre nationale de ces types de sanctions. Enfin, un dernier rapport fait des suggestions pour contrôler et faire respecter les embargos sur les armes.

Je voudrais souligner ici que le processus de Bonn/Berlin et la brochure dont le Conseil est saisi ont été entendus non pas comme représentant l'avis officiel du Gouvernement fédéral allemand, mais plutôt comme le résultat des délibérations et discussions minutieuses de différents experts provenant d'horizons variés. En même temps, cependant, mon gouvernement s'accorde largement à juger valides les résultats du processus. Nous sommes convaincus que la documentation dont le Conseil est saisi peut être très utile s'agissant de concevoir des régimes de sanctions efficaces et de

réduire au minimum les effets négatifs imprévus sur la population civile et les États tiers.

Le but premier de l'ONU est de maintenir la paix et la sécurité dans le monde. Afin d'atteindre cet objectif, la Charte, dans son Chapitre VII, donne pour mandat au Conseil de sécurité d'imposer certaines mesures coercitives. L'expérience des dernières années et des derniers mois a montré que les sanctions sont et resteront un instrument important du Conseil à cet égard. Tous les États Membres sont conscients du fait qu'imposer des sanctions est une mesure difficile à prendre. Tous les membres du Conseil, élus ou non élus, portent une lourde responsabilité à cet égard. Quand les membres du Conseil décident d'appliquer des sanctions, ils parlent au nom de l'ensemble des Membres de l'ONU.

D'une manière générale, les sanctions ne devraient pas être un châtement; plutôt, elles devraient conduire au respect de la Charte des Nations Unies. Parmi les États Membres de l'ONU, il y a un consensus sur le principe qu'un régime de sanctions ne doit pas toucher des nations non visées, ni frapper une population civile innocente. Il doit être ciblé sur ceux qui sont responsables de la menace envers la paix et la sécurité internationales. Grâce aux sanctions, ces personnes doivent se rendre compte que la communauté des nations ne tolère pas un comportement hostile à la paix et la sécurité internationales, que ce soit au-delà du pays considéré ou à l'intérieur des frontières. Afin d'atteindre cet objectif, il est de la plus haute importance de procéder à des délibérations approfondies et de rédiger les résolutions avec grand soin.

J'espère que les membres du Conseil seront d'accord pour dire que par le passé, tous les régimes de sanctions n'ont pas été couronnés de succès à cet égard. La seule mesure de succès est d'arrêter un comportement inacceptable. Certaines sanctions n'ont pas mené au respect de la Charte des Nations Unies; d'autres ont eu des effets secondaires négatifs disproportionnés sur les populations civiles et/ou sur des États tiers et, dans les pires cas, une combinaison des deux. Même les sanctions les plus équilibrées et les mieux mises au point dépendent toujours d'un pari sur le comportement de l'agresseur. Si un instrument se révèle inefficace, nous devons avoir l'obligation de le réexaminer et d'évaluer si un changement ne le ferait pas mieux fonctionner. Une réponse souple à un comportement déplorable prolongé est un signe non de

résignation, mais d'un usage plus intelligent des instruments juridiques.

Mon pays est d'avis que seules des sanctions ciblées peuvent atteindre leurs objectifs. « Ciblées » signifie concentrées sur les questions essentielles, telles que les finances ou les armes, et centrées sur un groupe précis; cela signifie également un réexamen régulier du régime de sanctions et de ses conséquences.

Les résolutions modèles incluses dans la brochure remise aux membres doivent être considérées comme une référence précieuse qui mérite un examen attentif de la part du Conseil. Nous espérons que ces textes aideront les membres du Conseil à rédiger ou à modifier des sanctions ciblées pour améliorer leur efficacité.

Je ne saurais terminer sans mentionner que même les résolutions en matière de sanctions les plus précises risquent d'échouer si certains États Membres manquent de volonté politique pour les mettre en oeuvre. Les recommandations énoncées dans notre documentation visent à assurer un meilleur niveau d'application au plan national. Mais cela demeure avant tout subordonné à l'engagement et à la volonté de chaque État Membre d'assurer le succès des mesures coercitives, c'est à dire d'amener l'État concerné à respecter la Charte des Nations Unies.

Pour terminer, je voudrais remercier le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour son rôle utile et sa participation active. Je voudrais également remercier les nombreux Membres de l'Organisation des Nations Unies qui ont participé à ce processus et l'ont enrichi.

Permettez-moi enfin, une fois de plus, Monsieur le Président, de vous remercier de la possibilité qui nous est offerte de faire part des résultats du processus de Bonn/Berlin au Conseil de sécurité.

Le Président (*parle en anglais*) : J'ai maintenant le plaisir de donner la parole au Secrétaire d'État aux affaires étrangères, de la Suède, M. Hans Dahlgren.

M. Dahlgren (Suède) (*parle en anglais*) : Cette réunion du Conseil de sécurité sur l'utilisation des sanctions est tout à fait pertinente dans le cadre des défis qui nous préoccupent tous, ces jours-ci. La quête d'instruments efficaces pour faire face aux menaces à la paix et à la sécurité internationales est plus urgente et importante que jamais. En conséquence, il convient donc de se concentrer maintenant sur les moyens

d'améliorer la manière de traiter, et de limiter, les sources d'agression et de conflit.

Les sanctions représentent une partie importante de la série d'instruments à la disposition du Conseil de sécurité pour lui permettre d'assumer ses responsabilités en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. S'il est possible d'améliorer les sanctions et de les rendre plus efficaces, cela renforcera aussi l'autorité du Conseil. Il sera alors plus aisé pour cet organe non seulement de dire ce qui est juste, mais aussi de faire ce qui est juste.

L'objectif des sanctions, traditionnellement, est d'accroître leurs effets sur la volonté, la capacité et le comportement des décideurs – dans la mesure où ils changeront leurs attitudes – tout en réduisant au minimum les dommages causés à d'autres, notamment aux civils innocents. C'est là la théorie. Dans la pratique, les choses sont souvent différentes.

Nous avons vu comment les décisions du Conseil, même celles qui ont un important impact économique sur la cible, n'ont mené qu'à un changement inexistant ou faible dans le comportement d'un État. Trop de sanctions ont été, comme nous l'avons vu, violées ou contournées. Nous avons été les témoins de nombreux effets secondaires, par lesquels les populations les plus vulnérables ont été les plus gravement touchés.

Il n'est donc pas surprenant qu'il existe ici un sentiment de frustration. J'ai moi-même ressenti cette frustration il y a quelques années en tant que Président du Comité des sanctions concernant la Sierra Leone. Je me souviens que je me trouvais à la frontière de ce pays et de la Guinée, lorsque j'ai vu comme il était aisé de ne pas respecter l'embargo sur le pétrole en prenant simplement une autre route à travers la jungle.

La question qui se pose est donc celle-ci : comment rendre les sanctions plus efficaces tout en les rendant plus humaines? Cette question a conduit à la recherche de sanctions intelligentes. Cette recherche a beaucoup progressé grâce aux excellentes initiatives des Gouvernements suisse et allemand. Dans les exposés qu'ils viennent de présenter, les Ambassadeurs Staehelin et Kastrup ont, selon nous, apporté des contributions très importantes tendant à améliorer les sanctions financières, les restrictions sur les déplacements et les embargos sur les armes. Cela vaut autant pour la théorie qui les sous-tend que pour leurs applications pratiques.

Pourtant, nous avons aussi appris grâce aux activités menées à Interlaken, à Bonn et à Berlin qu'il faut faire encore beaucoup plus pour développer le concept et la pratique de sanctions intelligentes. Et je suis heureux d'annoncer que le Gouvernement suédois est maintenant prêt à poursuivre les importants travaux déjà réalisés par la Suisse et l'Allemagne. Par le biais de ce que nous appellerons le processus de Stockholm, nous inviterons de nombreux représentants des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des organisations régionales, des universitaires et, bien sûr, des membres de la communauté des Nations Unies à participer à cet effort. Ce projet s'étendra sur une année de travail avec un séminaire de conclusion à l'automne prochain.

Dans ce processus, l'accent sera notamment mis sur l'application et le contrôle de sanctions ciblées, ainsi que sur la suggestion d'améliorations qui tireront parti de ce qui a déjà été fait dans des processus de ce type jusqu'à présent. Il s'agit, entre autres, de voir comment parvenir à une promulgation plus cohérente et efficace des résolutions du Conseil de sécurité dans la législation nationale. Cela comporte la manière, pour l'ONU et ses États Membres, de mieux assurer un contrôle réellement efficace du respect de ces résolutions et de l'obligation de les appliquer : il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Nous examinerons également la manière dont les États Membres de l'ONU peuvent être aidés au mieux dans l'application du régime des sanctions et l'appui financier et technique qui pourrait s'avérer nécessaire.

Un autre thème sera plus conceptuel. S'il était possible d'obtenir une meilleure compréhension, au sein de la communauté internationale, tant de la portée que des limitations des sanctions, il serait alors plus facile dans la pratique de poursuivre une politique de sanctions plus efficace. Nous examinerons la manière dont cela pourrait être fait.

Mon gouvernement attend avec intérêt qu'un dialogue actif s'engage avec les autres États Membres et les autres acteurs dans ce processus. Nous espérons que cela pourra nous aider tous à aller de l'avant dans notre effort pour faire des sanctions un outil plus efficace à la disposition du Conseil de sécurité. C'est vers vous, Monsieur le Président, et vers vos 14 collègues que nous nous tournons pour utiliser ces instruments, particulièrement à la lumière de nouvelles menaces. Il n'existe pas de meilleur exemple de la manière de bien le faire que la décision historique du

Conseil d'adopter par consensus la résolution 1373 (2001).

Le Président (*parle en anglais*) : Avant d'inviter les membres du Conseil à poser des questions et à faire des observations, je vais maintenant donner la parole au Sous-Secrétaire général, M. Ibrahim Fall, afin qu'il fasse un exposé d'information.

M. Fall (*parle en anglais*) : Les mesures obligatoires imposées au titre de l'article 41 du chapitre VII de la Charte constituent aujourd'hui plus que jamais un outil important à la disposition du Conseil de sécurité pour essayer de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales. Cependant, des préoccupations ont été exprimées à propos des effets négatifs que des régimes de sanctions globales peuvent avoir sur les populations civiles et sur les États voisins et autres États touchés. Les difficultés liées à l'application de l'article 50 de la Charte ont également rendu encore plus nécessaire d'envisager une amélioration possible de l'instrument des sanctions. Dans ses rapports à l'Assemblée générale sur l'activité de l'Organisation et dans son rapport sur l'Afrique, le Secrétaire général a souligné la nécessité de créer un mécanisme qui rendrait les sanctions plus précises et efficaces. Les efforts visant à développer le concept de sanctions intelligentes, qui visent à faire pression sur les régimes plutôt que sur les peuples et ainsi à réduire les coûts humains, sont donc bienvenus. Il faut continuer d'affiner les sanctions pour renforcer leur efficacité et réduire tout impact négatif possible, consolidant ainsi l'appui de la communauté internationale.

Les États Membres, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et les experts universitaires, forts de l'appui substantiel du Secrétariat, déploient des efforts pour contribuer à atteindre cet objectif. Il convient de noter que les récentes mesures de sanctions imposées par le Conseil de sécurité ont été ciblées.

La série de séminaires d'experts d'Interlaken, accueillis par la Suisse en 1998 et en 1999 avec un appui substantiel du Secrétariat, sur le ciblage des sanctions financières du Conseil de sécurité explorent les bases de coopération entre les États Membres, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et les experts dans ce domaine, ainsi que la conception et l'application de sanctions financières du Conseil de sécurité ciblées contre le tout

petit nombre de décideurs. Après avoir entendu ce que vient de dire le représentant de la Suisse, il est inutile que je revienne sur les résultats du séminaire d'experts d'Interlaken. Je voudrais simplement noter que le mécanisme de suivi pour ce qui est des sanctions contre l'UNITA tente à l'heure actuelle d'appliquer certaines des recommandations d'Interlaken en retrouvant l'origine des transactions financières de l'UNITA. J'espère aussi que les connaissances acquises à Interlaken pourront être utilisées à bon escient et servir dans le contexte du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant le contre-terrorisme.

Le processus de Bonn/Berlin, qui a eu lieu de 1999 à 2000, a passé en revue les succès et les défauts des embargos sur les armes et des interdictions de voyager. Là aussi, je serai bref après ce que vient de dire le représentant de l'Allemagne sur les résultats du processus de Bonn/Berlin. Nombre de suggestions faites dans ce cadre et examinées au sein du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions ont ensuite contribué à l'amélioration des résolutions imposant des sanctions.

Le type de travail qui a été accompli à Interlaken et à Berlin au sujet des sanctions intelligentes devrait se poursuivre, et je me félicite particulièrement du fait que la Suède assumera ce rôle et poursuivra ce qui a été fait, cette fois-ci, dans le contexte de séminaires d'experts chargés, entre autres choses, de veiller au suivi et à l'application des sanctions du Conseil de sécurité. Encore une fois, il est inutile que j'en dise davantage après ce qu'a dit le représentant de la Suède.

Si l'on veut que les sanctions continuent d'être un instrument utile dont dispose le Conseil de sécurité pour maintenir la paix et la sécurité internationales, il faut que soit engagé un dialogue constructif sur leur mise en oeuvre et sur leur suivi. Il faut trouver des solutions pragmatiques aux difficultés inhérentes au contrôle des sanctions. Cette tâche incombe essentiellement aux États Membres, mais beaucoup d'entre eux manquent souvent des capacités nécessaires pour suivre leur application et ont besoin d'aide pour s'acquitter de cette responsabilité. Cette assistance pourrait être fournie aux États Membres intéressés par un secrétariat de sanctions dûment renforcé et par des organisations régionales compétentes. Le Conseil de sécurité peut encourager le respect des régimes de sanctions par les États en continuant à veiller

davantage à atténuer les incidences négatives des sanctions sur les populations civiles et sur les États tiers. En appuyant et en encourageant les États voisins, on accroîtrait aussi considérablement l'efficacité potentielle des sanctions.

Le Conseil de sécurité pourrait également envisager de prendre des mesures pour aider, à leur demande, les États Membres à renforcer leur droit interne et leur capacité administrative pour l'application des sanctions du Conseil. Nombre d'États Membres ne disposent pas en effet de la capacité juridique et institutionnelle nécessaire pour mettre en oeuvre ces mesures. Pour les aider, l'ONU pourrait mettre au point des exemples de législation type, comme cela a été fait au cours du processus d'Interlaken, ce qui permettrait aux États Membres intéressés de procéder aux ajustements nécessaires dans leur législation et leur réglementation nationales afin de respecter les sanctions de l'ONU.

Le Conseil de sécurité a abordé cette question d'un dialogue constructif et d'un appui efficace en mettant en place des groupes d'experts et des mécanismes, et certains comités de sanctions cherchent le moyen d'améliorer la coopération avec les organisations régionales et internationales participant à l'application des sanctions du Conseil de sécurité. Un certain nombre d'États Membres préconisent la création d'un mécanisme de surveillance des sanctions permanent pour assurer un meilleur ciblage et l'application de sanctions intelligentes et pour informer le Conseil de sécurité des cas de non-coopération et de non-respect des régimes de sanctions. Ceci permettrait un suivi plus systématique pour ceux qui violent les sanctions ou qui ne coopèrent pas avec les comités de sanctions, et ceci fournirait également un point de contact entre le Conseil de sécurité et les autres organisations régionales et internationales qui s'occupent de sanctions, telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et Interpol.

Ce qu'il faut avant tout, c'est une meilleure coordination entre toutes les parties participant à la mise en oeuvre des régimes de sanctions. Ces derniers temps, les comités de sanctions ont tissé de solides liens de coopération avec les organisations régionales et internationales participant à l'application des régimes de sanctions du Conseil de sécurité, telles que l'OACI et Interpol. Les Présidents des comités de sanctions pour l'Angola, le Libéria et la Sierra Leone examinent également les moyens d'intensifier la

coopération entre leurs comités en vue de la convocation d'une réunion conjointe.

Le Conseil de sécurité pourrait aussi recourir plus fréquemment aux évaluations humanitaires avant d'imposer des sanctions, et également continuer à suivre leurs incidences sur le plan humanitaire après qu'elles ont été imposées, comme cela s'est fait récemment dans le cas de l'Afghanistan et du Libéria.

Le recours à des sanctions obligatoires est, comme l'a fait remarquer le Secrétaire général, « un moyen fort utile à la disposition du Conseil de sécurité, qui permet à l'ONU d'exercer des pressions sans recourir à la force. » Le Secrétaire général a également souligné l'importance de poursuivre les efforts en vue d'intégrer des sanctions plus intelligentes et plus ciblées dans une stratégie globale de prévention. Les sanctions ciblées peuvent avoir un rôle préventif et dissuasif important et j'exhorte les membres à envisager à l'avenir le recours à des sanctions dans ce contexte. Les sanctions du Conseil de sécurité peuvent également être perçues comme une réponse calculée de la communauté internationale aux nouvelles violations du droit international.

Pour finir, je crois que je manquerais à mon devoir si je ne réitérais pas qu'un appui substantiel renforcé aux divers comités de sanctions et une administration plus efficace des régimes de sanctions par le Secrétariat nécessiteraient l'octroi de ressources adéquates. Compte tenu de la pénurie de ressources, le Secrétariat fait tout ce qui est en son pouvoir pour appuyer le travail des comités de sanctions. L'élaboration de politiques de sanctions du Conseil de sécurité plus efficaces exigera toutefois une expertise spécialisée et une capacité d'analyse de la part des fonctionnaires qui aident ces comités.

Cette expertise technique et cette capacité d'analyse renforcée permettraient au Secrétariat de gérer un système de suivi crédible en coopération avec les États Membres et les organisations régionales et d'évaluer l'efficacité des mesures de sanctions. Le savoir-faire technique fait cruellement défaut au Secrétariat dans les domaines tels que les technologies militaires, le trafic illégal des armes, le trafic illicite des diamants, les réglementations et les enquêtes douanières, les finances internationales et la gestion des avoirs. Il faudrait disposer également d'une plus grande expertise juridique. Bref, il ne suffira pas de faire en sorte que les sanctions soient plus intelligentes.

Nous devons également fournir les moyens et la volonté nécessaires pour que ces sanctions donnent les résultats escomptés.

Le Président (*parle en anglais*) : Je remercie le Sous-Secrétaire général Fall de sa déclaration.

M. Levitte (France) : Nous avons aujourd'hui un débat d'une extrême importance. Je voudrais d'abord remercier les Ambassadeurs Jenö Staehelin et Dieter Kastrup pour leurs exposés et de les féliciter pour le résultat impressionnant par sa qualité, sa densité, sa rigueur, des processus d'Interlaken et de Bonn/Berlin. Ces processus s'inscrivent dans une démarche remarquable et exemplaire à plus d'un titre. Nous sommes reconnaissants à la Suède, par la voie du Secrétaire d'État Hans Dahlgren, d'être prête à poursuivre ces travaux.

La démarche est remarquable en premier lieu parce qu'elle s'inscrit dans une volonté de coopération et d'échange constructif entre membres du Conseil et non membres du Conseil d'une part, entre les Nations Unies et la société civile, d'autre part. En effet, les travaux que nous avons devant nous doivent beaucoup à la contribution éclairée d'universitaires, de chercheurs, de professionnels du secteur privé, d'organisations non gouvernementales et d'instituts de recherche. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

La démarche s'inscrit de façon exemplaire dans une approche ciblée des sanctions. Les sanctions, faut-il le rappeler, n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une stratégie politique globale. Leur objectif ne doit jamais être perdu de vue. Mieux les cibler, c'est accroître la pression là où il faut, tout en réduisant le risque d'impact négatif et non voulu sur les populations civiles innocentes et sur les États tiers. Mieux les appliquer, c'est s'assurer qu'elles auront un maximum d'efficacité. À l'heure où nous sommes tous engagés dans un effort sans précédent de lutte contre le terrorisme qui prend notamment la forme de sanctions financières contre Oussama ben Laden et ses associés, nul doute que les résultats des travaux d'Interlaken vont apporter une contribution précieuse et immédiatement utile. Que dire par ailleurs des embargos sur les armes, si ce n'est que leur mise en oeuvre effective est une urgence parce qu'elle devrait, si elle était vraiment effective, permettre d'arrêter les guerres, faute d'approvisionnement en armes?

Les travaux qui viennent de nous être présentés sont d'une qualité exceptionnelle et arrivent à point

nommé. Je voudrais saisir l'occasion pour me concentrer sur deux points particuliers qui émergent des conclusions qui nous ont été présentées et qui, on le sait, tiennent particulièrement à coeur à la délégation française.

D'abord, il faut que le Conseil de sécurité fasse aboutir ses travaux normatifs sur les sanctions et adopte aussi vite que possible les conclusions du Groupe de travail sur les sanctions qui a fait un remarquable travail sous la présidence de l'Ambassadeur Chowdhury du Bangladesh. Nous avons toute confiance dans les talents de l'Ambassadeur Richard Ryan, pour conduire nos travaux au succès sous sa présidence.

Il nous semble, par ailleurs, que le temps est venu de mettre en place un instrument unifié et continu de contrôle des sanctions et des trafics de matières premières dans les conflits armés, sous l'autorité et le contrôle du Conseil de sécurité et de ses comités des sanctions, comme vient de le souligner notre ami Ibrahim Fall. Nous avons besoin d'un instrument unifié. Deux ans d'expérience avec différents comités d'experts ad hoc créés par notre Conseil pour surveiller les sanctions contre l'UNITA, la Sierra Leone, le Libéria, l'Afghanistan ou pour enquêter sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo ont montré que d'une crise régionale à l'autre, les problèmes et les types de trafics sont les mêmes. Les réseaux et les responsables des violations de sanctions et des trafics illicites sont souvent les mêmes et, dans chaque cas, les mêmes causes produisent les mêmes effets.

Un exemple : le trafiquant Victor Bout se retrouve dans tous les rapports. Les comités d'experts se sont succédé dans les mêmes pays, auprès des mêmes institutions, pour poser le même type de questions. Certains experts ont même dû modifier leur itinéraire pour éviter d'arriver en même temps ou juste après leurs collègues d'un autre comité. La composition des différents comités a été remarquablement similaire et pour une raison simple : c'est toujours du même type d'expertise dont notre Conseil et ses comités de sanctions ont besoin et qui fait défaut au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. C'est la même expertise dont nous avons besoin pour surveiller les sanctions et pour contrôler et enquêter sur le rôle des trafics illicites de matières premières dans les conflits armés. Et c'est pourquoi nous avons systématiquement retrouvé, d'un comité à

l'autre, un expert en diamants, un autre sur les trafics d'armes, un autre enfin sur les réseaux financiers.

Le mécanisme que nous proposons serait un instrument à la disposition tant du Conseil de sécurité que des comités de sanctions, sous l'autorité du Conseil. Il se verrait confier des tâches précises et le Conseil lui demanderait de faire des rapports distincts sur les différentes questions à traiter. Il ne s'agit pas de tout mélanger mais, au contraire, de tirer tout le bénéfice des synergies qui existent entre les différents sujets et les différentes crises qui, sans se confondre, sont liés et interconnectés, en particulier sur le continent africain.

Une somme considérable de données, qui se recoupent souvent, a été collectée par les différents comités. Il est temps de pouvoir les exploiter et traiter de façon plus cohérente. Bref, il est temps, pour notre Conseil, d'être plus systématique, et de mettre en place un instrument qui lui évitera de créer des comités aux compétences similaires. Peu font double emploi. Nous gaspillerons moins d'énergie, moins de temps, moins d'argent.

La deuxième raison de la création de cet outil nouveau est que nous avons également besoin d'un instrument continu de surveillance. L'expérience a montré notamment, dans le cas des sanctions contre l'UNITA, qu'il est impératif d'assurer la continuité de la surveillance, aussi longtemps que les sanctions sont en place, sous peine de lancer un signal politique désastreux. C'est ce que nous avons vécu la semaine dernière, lors de notre débat sur l'UNITA et les demandes présentées par le Gouvernement angolais.

Les sanctions doivent être de durée limitée, certes, mais tant qu'elles sont en place, elles doivent être effectivement appliquées et pour cela, leur mise en oeuvre doit faire l'objet d'un contrôle et d'une assistance. Dans cette perspective, la mise en place d'un contrôle continu et unifié permettrait d'établir des relations de travail à long terme, comme l'a souligné Ibrahima Fall, avec des organisations régionales et techniques telles que l'Organisation de l'unité africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté de développement de l'Afrique australe, Interpol, l'Organisation mondiale des douanes, l'Organisation de l'aviation civile internationale, dont la coopération est indispensable pour le respect des sanctions.

La France a pris note la semaine dernière, lors des consultations de notre Conseil sur la prorogation de l'Instance de surveillance des sanctions contre l'UNITA, de l'intérêt de l'ensemble des membres du Conseil pour les idées françaises et de la disponibilité de tous pour s'engager dès à présent dans une discussion sérieuse afin d'aboutir aussi rapidement que possible à un consensus sur cette question. Dans cet esprit, ma délégation a l'intention de soumettre une proposition actualisée et d'appeler à une discussion au niveau des experts en vue de parvenir à une décision unanime de notre Conseil. Une approche consensuelle nous semble en effet indispensable pour traiter de cette importante question.

M. Kuchinsky (Ukraine) (*parle en anglais*) :
Monsieur le Président, nous vous sommes très reconnaissants d'avoir convoqué cette importante réunion du Conseil de sécurité sur une question à laquelle nous attachons la plus haute importance. Nous voudrions remercier aussi le Sous-secrétaire général Ibrahima Fall de son exposé très détaillé.

Nous sommes heureux de voir que les questions générales relatives aux sanctions sont maintenant abordées en débat public et qu'elles n'occupent plus la place qui leur a été réservée au cours des derniers mois – en tant que note de bas de page dans le programme de travail mensuel du Conseil. Nous espérons que dorénavant le Conseil apportera de nouveau son concours actif à cette question importante.

Je voudrais remercier les représentants de l'Allemagne, de la Suède et de la Suisse de l'initiative qu'ils ont prise en demandant la tenue de ce débat et d'avoir présenté les brochures qui rendent compte du « résultat final » du processus de Bonn/Berlin et du processus d'Interlaken, d'une manière aussi limpide et aussi facile à lire. J'espère que les rapports du Conseil de sécurité deviendront un jour aussi analytiques et aussi utiles que les brochures qui ont été distribuées aujourd'hui. Il s'agit d'initiatives importantes qui sont devenues parties intégrantes et significatives d'un processus général qui a apporté, au cours des années passées, des améliorations tangibles aux politiques du Conseil de sécurité dans le domaine des sanctions.

J'espère que le Conseil examinera de très près les résultats des processus d'Interlaken et de Bonn/Berlin et les appliquera à ses travaux. Je dis « J'espère », Monsieur le Président, car les antécédents du Conseil dans ce domaine sont moins que parfaits. Je ne peux

exprimer que mes profonds regrets de voir comment on a traîné les pieds pour examiner les conclusions préliminaires provenant du Groupe de travail sur les sanctions, qui contenaient, entre autres, des mentions spécifiques aux processus d'Interlaken et de Bonn/Berlin.

Quelle que soit notre attitude individuelle ou nationale vis-à-vis des résultats obtenus par ce groupe, nous ne pouvons pas nous offrir le luxe de méconnaître ses travaux ou les conclusions préliminaires du projet présenté par le Président. Nous nous rendons bien compte qu'il est pratiquement impossible de parvenir à un consensus sur toutes les questions générales relatives aux sanctions et que les délégations ont dû mettre au point des compromis. Je pense que, dans les circonstances actuelles, les résultats auxquels nous sommes parvenus jusqu'à présent représentent le meilleur de ce que nous puissions obtenir. Tôt ou tard, nous aurons à prendre une décision finale sur le rapport, et j'estime qu'il est grand temps que le Conseil le fasse.

Je ne peux pas dire que ma délégation soit tout à fait satisfaite des dispositions du projet de recommandations. Une grande partie de nos propositions ne figurent malheureusement pas dans ce document. Il en va de même pour celles d'un bon nombre d'autres délégations.

Bien que nous nous rendions compte que nous ne pouvons pas obtenir tout ce que nous souhaitons, nous n'en pensons pas moins qu'il serait inapproprié et contreproductif de rejeter ce qui a été obtenu au bout de tous ces mois de négociations.

Enfin, je pense que nous ne pouvons pas examiner très sérieusement les questions générales relatives aux sanctions sans étudier les moyens de renforcer la capacité de l'Organisation des Nations Unies en ce domaine. La mise en place d'un bureau ou d'une section au sein de l'Organisation des Nations Unies pour contrôler les sanctions ciblées ainsi que l'exploitation illégale et le trafic illicite de marchandises de grande valeur dans les conflits armés devrait être considérée comme une partie importante non seulement de la politique des sanctions en tant que telle, mais également de la stratégie du Conseil en matière de prévention des conflits dans son ensemble.

Le Président (*parle en anglais*) : Il reste encore un bon nombre d'orateurs inscrits sur ma liste. Avec l'assentiment des membres du Conseil, je vais suspendre la séance maintenant. Le Conseil reprendra, bien sûr, la discussion sur ce point à une date ultérieure.

La séance est suspendue à 13 h 15.