



Conseil de sécurité

Distr. générale
29 décembre 2005
Français
Original: anglais

Note du Président du Conseil de sécurité

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint une lettre datée du 22 décembre 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Groupe de travail officieux du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions, transmettant le rapport du Groupe sur ses activités en 2005 (voir annexe).

* Nouveau tirage pour raisons techniques.



Annexe

Lettre datée du 22 décembre 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Groupe de travail officieux du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport sur ses activités en 2005 du Groupe de travail officieux du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions (voir pièce jointe). Le rapport a été adopté le 19 décembre 2005.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de sa pièce jointe comme document du Conseil de sécurité.

Le Président du Groupe de travail officieux
du Conseil de sécurité sur les questions
générales relatives aux sanctions
(*Signé*) Augustine P. Mahiga

Pièce jointe

Rapport du Groupe de travail officieux du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions

I. Introduction

1. Par sa note datée du 29 janvier 1999 (S/1999/92), le Président du Conseil de sécurité a annoncé que les membres du Conseil ont adopté une série de propositions pratiques pour améliorer les travaux des comités des sanctions conformément aux résolutions pertinentes et sont convenus de rester saisis de cette question. Dans une note ultérieure de son Président, datée du 17 avril 2000 (S/2000/319), le Conseil a autorisé l'établissement, à titre temporaire, d'un groupe de travail officieux chargé de formuler des recommandations générales concernant les dispositions à prendre pour renforcer l'efficacité des sanctions. L'adjonction au présent rapport contient un aperçu des activités du Groupe pendant la période 2000-2004.

II. Activités du Groupe de travail en 2005

2. Par sa note du 5 janvier 2005 (S/2005/4), le Président du Conseil de sécurité a annoncé que les membres du Conseil sont convenus qu'Augustine P. Mahiga, Représentant permanent de la République-Unie de Tanzanie auprès de l'Organisation des Nations Unies, assurerait jusqu'au 31 décembre 2005 la présidence du Groupe de travail officieux du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions. Au terme d'une analyse approfondie de la situation, avec l'aide du Secrétariat, le Président a entrepris au début de 2005 de vastes consultations bilatérales avec les membres du Groupe de travail. En avril 2005, le Groupe de travail a approuvé à titre provisoire son programme de travail, dans le cadre duquel il s'attache à mieux comprendre les principales questions relatives aux sanctions par des exposés d'experts. Le Groupe de travail a tenu en 2005 10 réunions officieuses à cinq desquelles des experts qu'il avait invités lui ont fait des exposés sur diverses questions relatives aux sanctions.

3. À sa réunion du 2 juin 2005, le Groupe de travail a entendu cinq experts sur la question de la mise en œuvre et du respect des sanctions : David Cortright, Juan Larrain, Marja Lehto, George Lopez et Anthonius de Vries. Le Président a souligné que de la mise en œuvre et du bon respect des sanctions dépendait leur succès. M. Cortright et M. Lopez ont fait un exposé commun sur l'histoire et les tendances actuelles des sanctions. M. Lopez en a abordé l'efficacité et a précisé les conditions qui en favorisent le succès ou l'échec. M^{me} Lehto a fait part de son expérience de la mise en œuvre des sanctions en Finlande et a fait observer qu'étant donné que le régime des sanctions évoluait et se compliquait, les travaux des comités des sanctions manquaient de transparence. Elle a constaté aussi que les mécanismes de suivi avaient considérablement amélioré la mise en œuvre des sanctions grâce aux rapports complets qu'ils prévoient. M. Larrain a parlé de son expérience d'ancien président de l'Instance de surveillance des sanctions contre l'UNITA et a souligné l'importance d'apporter des preuves solides lorsqu'il est question de violations de sanctions. Se fondant sur son expérience de Coordonnateur pour l'application des sanctions de la Commission européenne, M. de Vries a fait observer que leur succès ou leur échec tiendrait en fin de compte à la qualité de la planification.

4. Lors de sa réunion du 22 juillet 2005, le Groupe de travail a entendu cinq spécialistes des mécanismes de suivi : Abdoulaye Cissoko, Jean-Luc Gallet, Wilson Kalumba, Alex Vines et Jean-Pierre Witty. MM. Cissoko et Gallet ont fait part de leur expérience au sein du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, notamment en ce qui concerne l'application de l'embargo sur les armes. M. Kalumba, expert financier de l'Équipe de surveillance des activités d'Al-Qaida et des Taliban, a souligné les problèmes de l'application de sanctions financières. M. Vines a évoqué surtout les conditions générales du fonctionnement des mécanismes de suivi et préconisé le renforcement de la coopération. Il a proposé aussi que les comités de sanctions, au lieu d'en assurer le suivi, soient chargés de désigner les individus et les entités visés par elles.

5. Lors de sa réunion du 27 septembre 2005, le Groupe de travail a entendu cinq experts sur les processus des trois gouvernements (processus d'Interlaken, de Bonn-Berlin et de Stockholm), notamment sur les sanctions financières ciblées : Thomas Biersteker, Elizabeth Joyce, Michael Brzoska, Peter Wallensteen et Peter Maurer. Ils évoqué les résultats issus des trois processus et les actions de suivi qui ont été menées. Ils ont constaté qu'il faut relever les nouveaux défis qui se posent aux comités de sanctions par un nouveau processus ou un autre moyen.

6. Lors de sa réunion du 11 novembre 2005, le Groupe de travail a entendu un expert sur la question de l'impact humanitaire des sanctions. Il s'agit de Manuel Bessler, Chef du Groupe de la promotion du programme humanitaire au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui a participé à plusieurs évaluations humanitaires de régimes de sanctions et contribué à la mise au point d'un manuel sur la méthodologie servant à évaluer les répercussions humanitaires des sanctions. M. Bessler a dit que, même si les sanctions étaient désormais moins générales et plus ciblées, les méthodologies servant à mesurer l'impact humanitaire de certaines sanctions demeuraient importantes.

7. Enfin, lors de sa réunion du 22 novembre 2005, le Groupe de travail a entendu quatre experts sur la question de la lutte contre le terrorisme au moyen de sanctions : Sue Eckert, Heraldo Muñoz, Nico Schrijver et Michail Vitsentzatos. M^{me} Eckert a donné un aperçu de la définition des politiques relatives aux sanctions et des débats en cours sur les problèmes à venir. Sa communication reposait en partie sur les recherches qu'elle venait de mener sur la lutte contre le financement du terrorisme mondial. M. Schrijver a présenté la perspective du droit international sur les sanctions et formulé des observations sur des affaires de sanctions jugées par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour européenne de première instance. M. Vitsentzatos a parlé de l'utilité d'élargir la coopération entre les organisations internationales et régionales, a évoqué le rôle de l'Union européenne en tant que partenaire de l'ONU dans l'application des sanctions et a expliqué les pratiques et les problèmes de cette coopération. M. Muñoz a fait part de son expérience d'ancien président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban, et a souligné l'importance de ce comité dans la lutte contre le terrorisme.

8. Comme on l'a dit, le Groupe de travail a invité des groupes de quatre ou cinq experts en sanctions, souvent les plus éminents dans ce domaine, provenant de l'université, d'organisations gouvernementales, internationales et régionales ou d'organismes chargés du suivi des sanctions. Leurs exposés ont été suivis d'une

période de questions-réponses. Le Groupe de travail s'est intéressé aux éléments nouveaux des différents dossiers, aux difficultés et aux défis en la matière, au rôle joué par les organisations internationales et aux suggestions pratiques pour apporter des améliorations. Les questions retenues ont fait l'objet d'un examen minutieux selon différentes perspectives au moyen d'un dialogue interactif et dynamique. Les exposés ont été très utiles : ils ont donné au Groupe de travail des éclairages qui l'ont aidé à délibérer et à formuler des observations et des recommandations, conformément à son mandat.

III. Observations générales et recommandations

9. On trouvera ici quelques observations générales issues de l'étude des questions susmentionnées par le Groupe de travail sur les moyens d'améliorer l'efficacité des sanctions du Conseil de sécurité.

10. Les délibérations du Groupe de travail officieux sur les questions générales relatives aux sanctions en 2005 ont coïncidé avec les travaux sur le Document final du Sommet de 2005, qui concernaient aussi des questions relatives aux sanctions. Le Groupe n'a certes pas fait d'effort particulier pour envisager l'amélioration des sanctions en s'y reportant, mais certaines délégations ont fait référence à des questions intéressant les sanctions, par exemple à leur examen périodique, à l'appel lancé au Conseil de sécurité pour améliorer le suivi de l'application et des effets des sanctions et à la création d'un mécanisme pour traiter les problèmes économiques particuliers découlant de leur application.

11. Les sanctions demeurent l'un des principaux outils dont dispose le Conseil de sécurité face aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité, notamment aux défis nouveaux ou en mutation, sans faire usage de la force. Le nombre croissant de sanctions avec leurs mécanismes de suivi confirme cela. Il a été constaté par ailleurs que le Conseil, lorsqu'il décrète des sanctions ciblées, innove davantage pour améliorer leur conception et leur mise en œuvre. Les membres du Conseil ont pris conscience de la nécessité de poursuivre les efforts visant à affiner encore davantage la conception des sanctions ciblées et à renforcer leur mise en œuvre.

12. Les sanctions ciblées ont évolué : à titre d'exemple, les listes d'individus et d'organisations que dressent les comités de sanctions contribuent de plus en plus à la réalisation des objectifs liés aux sanctions. Comme ces listes constituent une innovation relativement récente, elles présentent souvent des difficultés techniques ou politiques. Elles ont pour seule fin de bien cibler ceux que visent les sanctions et donc de permettre la réalisation des objectifs énoncés dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Les comités de sanctions et les États doivent mieux comprendre les listes, leurs possibilités et leurs limites. Vu la diversité des mandats des comités en ce qui concerne les individus et les organisations ciblées, il importe que les comités de sanctions concernés continuent de traiter les problèmes liés à l'inscription et à la radiation des noms sur la liste, ainsi que les exemptions, par l'adoption de directives nouvelles ou révisées.

13. Le suivi de la mise en œuvre des sanctions par les comités des sanctions et les mécanismes de suivi, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil, peut rendre plus efficaces. Cependant, la responsabilité de la mise en œuvre des sanctions incombe d'abord aux États. Par ailleurs, le Conseil de sécurité continue de recevoir des informations détaillées concernant la mise en œuvre des régimes de sanctions en

provenance de mécanismes chargés de surveiller leur respect par les États et d'enquêter sur d'éventuelles violations. Il convient d'accorder une attention plus grande à l'application des recommandations émanant de ces mécanismes afin d'en maximiser les bienfaits. Il faut accroître la coordination, les interactions et le partage des informations entre ces mécanismes de suivi, notamment par des voies normalisées, afin d'améliorer leurs méthodes de travail et d'accroître leur efficacité. Le Conseil doit aussi pouvoir déterminer la façon de renforcer le suivi des sanctions, notamment par un accroissement de la coordination et de la cohérence afin d'optimiser l'utilisation des ressources. Les comités des sanctions doivent également se servir davantage des mécanismes de suivi pour y puiser des informations analytiques et techniques qui permettraient d'examiner certaines questions de manière plus compétente et diligente. Si les comités des sanctions interviennent plus rapidement et dans une plus grande transparence, l'on peut penser que les États seront plus disposés à appliquer les sanctions. Le président du comité des sanctions joue un rôle indispensable à cet égard s'il agit en amont et fait preuve de dynamisme.

14. Il y a lieu d'accroître la coopération avec les organisations internationales, régionales et infrarégionales et les institutions spécialisées, notamment en renforçant les moyens dont disposent les États pour appliquer les sanctions lorsqu'ils éprouvent dans ce domaine des difficultés qui ne sont pas dues au manque de volonté politique. Cette aide permettrait au Conseil de discerner les raisons pour lesquelles les sanctions ne sont pas respectées et de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer la situation.

15. Les processus d'Interlaken, de Bonn-Berlin et de Stockholm ont puissamment contribué à faire comprendre la notion et l'application des sanctions. Bien que la plupart des recommandations qui en sont issues aient un caractère permanent, il faudrait peut-être les approfondir en raison de la nature très précise des difficultés auxquelles s'est heurtée l'application de certaines sanctions actuelles ciblées.

16. À la différence des sanctions générales, les sanctions ciblées ont généralement peu de répercussions négatives sur les populations civiles et les États tiers. Il n'empêche que, si elles ne sont pas bien conçues et mises en œuvre, leur légitimité peut être compromise et leur utilité remise en cause.

17. Le Conseil de sécurité dispose d'un éventail de mesures pour parer aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Les sanctions en sont une. À cet égard, il peut envisager d'en améliorer le caractère préventif et l'utilité dans le cadre d'autres stratégies parallèles. Il devrait continuer à adopter une démarche intégrée face à ces menaces, notamment là où il use de sanctions.

18. Les membres ont constaté aussi une lassitude de plus en plus grande chez les États en ce qui concerne la communication d'informations et les visites faites par des agents de divers mécanismes de suivi et d'autres organismes et sont convenus de la nécessité de traiter cette question, peut-être en adoptant une approche plus souple et plus directe à l'égard des États.

IV. Conclusions

19. Conformément à son mandat, le Groupe de travail s'est axé sur la façon d'améliorer l'efficacité des régimes de sanctions et, ce faisant, il a suscité des idées

utiles et innovantes. Leur recensement ne s'est pas fait avec la diligence souhaitée, mais les échanges de vues officieux entre les membres du Conseil, avec la participation des experts en sanctions les plus éminents, entre autres, ont fait mieux comprendre divers aspects des sanctions en général et de certaines sanctions en particulier et de mettre en relief les questions intéressant le soutien institutionnel apporté par les comités des sanctions, le Secrétariat et les mécanismes de suivi. Ces échanges ont également aidé à repérer des questions et problèmes nouveaux dans la mise en œuvre des sanctions.

20. Le Groupe de travail se félicite de la mobilisation d'experts du monde universitaire, du secteur public, du Secrétariat et d'autres secteurs, qui ont décrit des stratégies audacieuses en vue d'utiliser les sanctions, judicieusement et efficacement face aux nouveaux problèmes qui se posent à la paix et à la sécurité internationales, notamment le terrorisme. Les premiers débats au Groupe de travail ont certes révélé l'importance de poursuivre la réflexion sur les façons d'accroître l'efficacité des sanctions décrétées par l'ONU, mais le Groupe n'est pas parvenu à des conclusions concernant le rôle qu'il est appelé à jouer pour mener ou faciliter ces débats.

21. Tant que subsisteront les menaces à la paix et à la sécurité internationales, les sanctions resteront pour le Conseil de sécurité un outil essentiel, et il n'est pas vain de chercher sans cesse à les améliorer. Reste à savoir qui doit animer cet effort et comment : le Conseil voudra peut-être se saisir de cette question.

Adjonction

Activités du Groupe de travail pendant la période allant de 2000 à 2004

1. Sous la conduite de son premier Président, l'Ambassadeur du Bangladesh Anwarul Chowdhury, le Groupe de travail a amorcé un débat en mai 2000 et par la suite il a tenu plus de 25 réunions. À l'occasion de plusieurs de ces réunions, divers experts ont été invités à lui faire des exposés sur des questions pertinentes. Il en est sorti un projet de document officiel intitulé « Texte proposé par le Président », qui recensait les façons dont l'efficacité des sanctions pouvait être améliorée.

2. Sous son deuxième Président, l'Ambassadeur du Cameroun Martin Belinga-Eboutou, pendant la période 2002-2003, le Groupe de travail a poursuivi ses travaux avec le même mandat. Il a accordé une attention particulière à des questions que l'Ambassadeur Chowdhury avait recensées dans son rapport du 16 février 2001 au Conseil de Sécurité, et qui n'avaient pas fait l'objet d'un consensus. Malgré les efforts du Président, l'accord d'ensemble n'a pu se faire sur ces questions. L'Ambassadeur Belinga-Eboutou en a rendu compte au Conseil le 18 décembre 2003, et un rapport du Groupe de travail dans ce sens a été publié le 22 janvier 2004 (S/2003/1197, annexe).

3. Sous la présidence de l'Ambassadeur du Bénin Joël W. Adechi, le Groupe de travail a tenu trois réunions officielles en 2004. Les principales questions sur lesquelles un consensus ne s'est pas dégagé ont été les suivantes : la durée des sanctions, à savoir s'il y a lieu d'avoir pour principe de les limiter dans le temps; les critères pour les lever; la prise de décision au sein du Comité (par consensus ou à la majorité simple) et les réponses à apporter aux préoccupations des États tiers lésés par les sanctions. La plupart des délégations étaient favorables à la poursuite de l'étude du texte proposé par le Président (Rev.10). Mais au moins une délégation était d'avis que le projet de document officiel était périmé, car, au lendemain des événements du 11 septembre 2001, il n'abordait pas le recours aux sanctions par le Conseil de sécurité comme moyen d'action clef dans les efforts internationaux visant à lutter contre la menace du terrorisme mondial, notamment en matière de financement du terrorisme.

4. Après avoir examiné et évalué à fond la façon dont le Conseil de sécurité utilise les sanctions, le Groupe de travail a conclu que nombre des recommandations issues de ses débats précédents et mises en relief dans le texte proposé par le Président, conjuguées aux idées lancées dans le cadre des processus d'Interlaken, Bonn-Berlin et Stockholm, avaient abouti à des changements concrets ces dernières années. Ces changements ont eu des répercussions sur la façon dont le Conseil concevait et imposait les sanctions, sur la façon dont les États les mettaient en application et sur le fonctionnement du Secrétariat (plus précisément le Service du secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de sécurité). Pour souligner l'importance de ces changements le Groupe de travail a mis en relief quelques-uns de ces changements dans la lettre adressée le 17 décembre 2004 au Président du Conseil de sécurité par l'ancien Président (voir S/2004/979, annexe).

5. Il n'est pas inutile de noter que, depuis la création du Groupe de travail, le texte proposé par le Président a été remanié 10 fois, dans le souci de dégager un consensus au sein du Groupe. Mais les divergences de vues concernant un très petit

nombre de questions clefs ont empêché le parachèvement du document. La mouture la plus récente du texte proposé par le Président (Rev.10), datée du 26 septembre 2002, qui contient 65 recommandations, est disponible sur le site Web du Groupe (<www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/index.html>).

6. Dans la note du Président du Conseil de sécurité datée du 23 décembre 2004 (S/2004/1014), le Conseil a décidé de proroger le mandat du Groupe de travail au 31 décembre 2005. Le Groupe de travail avait toujours pour mission de formuler des recommandations générales pour accroître l'efficacité des sanctions. Dans ce cadre, il avait vocation aussi à traiter de questions précises, avec le consensus de ses membres, par un dialogue ouvert et officieux avec les États intéressés, ainsi qu'avec des organisations compétentes à vocation internationale, régionale, intergouvernementale ou autre. Le Conseil a fait savoir aussi que le Groupe de travail devrait bénéficier de toutes les compétences en matière de sanctions, dont des exposés d'experts sur des cas particuliers.
