

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
31 décembre 2012
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 31 décembre 2012, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Président du Comité
du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions
1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida
et les personnes et entités qui lui sont associées**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le treizième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526 (2004), présenté au Conseil de sécurité en application des résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, conformément au paragraphe a) de l'annexe I de la résolution 1989 (2011).

Je vous serais obligé de bien vouloir porter le rapport joint à l'attention des membres du Conseil de sécurité et le faire distribuer comme document du Conseil.

Le Président du Comité du Conseil de sécurité
faisant suite aux résolutions 1267 (1999)
et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes
et entités qui lui sont associées
(Signé) Peter **Wittig**



**Treizième rapport de l'Équipe d'appui analytique
et de surveillance des sanctions soumis en application
de la résolution 1989 (2011) concernant Al-Qaida
et les personnes et entités qui lui sont associées**

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé	4
I. La menace	5
A. Direction d'Al-Qaida	5
B. Entités affiliées à Al-Qaida	6
II. Mise en œuvre du régime de sanctions	7
A. Le Médiateur	8
B. Actions en justice à l'encontre du régime de sanctions	10
C. Révisions périodiques de la Liste et extinction	11
D. Résumé des motifs	12
E. Questions relatives au respect des sanctions	12
F. Incidence du régime de sanctions	14
III. La Liste	14
A. Explication des critères d'inscription sur la Liste et avantages escomptés	16
B. Désignations et propositions conjointes	17
IV. Le gel des avoirs	17
A. Évolution du financement du terrorisme	17
B. Efficacité et approche fondée sur les risques	18
C. Application du gel des avoirs	20
D. Systèmes parallèles de transfert de fonds : services bancaires mobiles	21
E. Exemption du gel des avoirs	22
F. Indicateurs généraux du financement du terrorisme	23
V. Interdiction de voyager	24
A. Efficacité de l'interdiction de voyager	24
B. Obstacles communs à l'application de l'interdiction de voyager	24
C. Dérogations	26
D. Documents de voyage délivrés à des individus inscrits sur la Liste des sanctions	26

VI.	Embargo sur les armes	27
A.	Armes utilisées par des entités inscrites sur la Liste des sanctions.	27
B.	Portée de l'embargo sur les armes	28
C.	Fourniture indirecte et extraterritoriale	29
D.	Obligation de se conformer à l'embargo sur les armes	29
E.	Normes internationales liées à l'embargo sur les armes	30
F.	Violations potentielles et non-respect de l'embargo.	30
VII.	Activités de l'Équipe de surveillance	31
A.	Visites	31
B.	Organisations internationales, régionales et sous-régionales.	31
C.	Coopération avec INTERPOL	32
D.	Réunions régionales avec des services de renseignement et de sécurité	32
E.	Coopération avec le Comité contre le terrorisme et le Comité créé par la résolution 1540 (2004).	33
F.	Coopération avec l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme	33
Annexes		
I.	Procédures judiciaires concernant des personnes inscrites sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida	35
II.	Nouveaux défis en matière de lutte contre le financement du terrorisme – les services bancaires fournis par la téléphonie mobile	38
III.	Évolution du régime des sanctions imposées à Al-Qaida depuis 2004	42

Résumé

Le présent rapport est le treizième et dernier à être produit par les experts de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, nommée pour la première fois en mars 2004 en application de la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité. Il examine ce qui a été accompli au cours des huit dernières années et demie par le Conseil de sécurité et son Comité 1267 (1999) (créé en application des résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) et désormais appelé Comité des sanctions contre Al-Qaida) dans la lutte contre la menace posée par Al-Qaida et offre des idées sur la manière dont on pourrait développer le régime de sanctions. Il tient compte, ce faisant, de l'analyse de l'Équipe selon laquelle la menace à la paix et à la sécurité internationales que constitue Al-Qaida, de même que le régime de sanctions, ont considérablement évolué au cours de cette période. Le régime de sanctions est devenu plus efficace, tandis que la menace posée par Al-Qaida en tant qu'organisation terroriste mondiale a diminué. Le rapport examine s'il existe une corrélation quelconque entre ces deux évolutions.

I. La menace

1. Les principaux changements intervenus au cours des 10 dernières années en ce qui concerne Al-Qaida ont été l'affaiblissement de sa direction centrale et la montée en puissance des entités régionales qui lui sont affiliées. Quand bien même les autorités chargées de la sécurité de par le monde ont continué de découvrir des individus et de petites cellules préparant des attaques au nom d'Al-Qaida, le mouvement s'est en fait fragmenté et a perdu de son élan. Les entités régionales qui lui sont affiliées ont gagné en force et en importance, mais Aiman Muhammed Rabi Al-Zawahiri (QI.A.6.01) et ceux qui l'entourent n'ont pas été en mesure de les unir de manière cohérente. Elles poursuivent des objectifs locaux et sont liées entre elles davantage par le nom qu'elles partagent et occasionnellement par l'expression de leur soutien mutuel que par une stratégie commune ou une coopération au niveau opérationnel. Et, à mesure que leurs politiques non conventionnelles se sont éloignées des activités terroristes de quelques-uns pour se rapprocher des protestations politiques largement pacifiques du plus grand nombre, le programme d'Al-Qaida est apparu de plus en plus déconnecté et inefficace.

2. Là où elles ont réussi à contrôler des territoires, les entités affiliées régionales ou nationales ont dû relever le défi de devenir davantage que de simples groupes terroristes, mais, en traduisant leurs idées dans la pratique, elles ont perdu l'appui de la population. La difficulté pour Al-Qaida de conserver la sympathie de la population a entraîné le déclin de son financement, ce qui l'a obligée à s'enfoncer de plus en plus dans la criminalité et, ce faisant, à exposer encore davantage au grand jour son absence de légitimité. L'organisation Al-Qaida responsable des attaques du 11 septembre 2001 a disparu; elle se transforme en un mouvement au noyau central plus faible et à la structure plus fragmentée, qui met davantage l'accent sur les questions locales et dont la capacité et la motivation à monter des attaques à l'échelle mondiale sont moindres. Toutefois, la menace posée par Al-Qaida en tant que mouvement terroriste mondial existe toujours et il est probable qu'elle deviendra plus difficile à évaluer et à contrer.

A. Direction d'Al-Qaida

3. La direction d'Al-Qaida ne s'est pas remise de la mort d'Oussama Ben Laden intervenue en mai 2011 et son influence, sous la direction confuse d'Aiman Muhammad Rabi Al-Zawahiri, est en déclin. La conséquence en est que la vision globale d'Oussama Ben Laden n'a pas de répondant extérieur, même si son argument sous-jacent selon lequel l'influence occidentale est un problème plus important que la mauvaise gestion locale conserve un certain attrait.

4. La campagne implacable menée à l'aide d'engins non pilotés dans la région frontalière entre l'Afghanistan et le Pakistan n'a pas seulement réduit les rangs des hauts dirigeants d'Al-Qaida, mais aussi forcé les survivants à couper pratiquement tout contact avec de nouvelles recrues potentielles. De nombreux combattants étrangers sont rentrés chez eux ou sont allés vers d'autres zones de conflit¹ ou ont été capturés en cours de route². Les communications avec les entités affiliées en dehors de la zone immédiatement voisine sont devenues difficiles et le message

¹ Mali, Somalie, République arabe syrienne et Yémen, notamment.

² Exposé officiel présentée à l'Équipe par le Pakistan, juillet 2012.

passé aux partisans n'inspire guère : faites ce que vous pouvez là où vous le pouvez avec les moyens dont vous disposez.

B. Entités affiliées à Al-Qaida

5. Les personnes et entités associées à Al-Qaida au Pakistan, telles que Lashkar i Jhangvi (QE.L.96.03), le groupe Tehrik-e Taliban Pakistan (TTP) (QE.T.132.11) et le Harakat-ul Jihad Islami (QE.H.130.10), continuent de commettre des actes de terrorisme contre l'État et, plus fréquemment, contre la population locale, mais moins que les années précédentes. Il est difficile de trouver une quelconque cohérence dans cette violence, si ce n'est l'exploitation cynique d'une communauté vulnérable par des individus poursuivant leurs propres intérêts politiques et commerciaux. La distinction entre les militants qui disent ne lutter que contre les envahisseurs étrangers de l'Afghanistan, tels que le mollah Nazir, Hafiz Gul Bahadur et la famille Haqqani, et ceux qui ciblent ouvertement le Pakistan, continue de s'estomper³. Al-Qaida compte moins de combattants en Afghanistan⁴, mais les provinces de Kunar et de Nuristan dans l'est du pays ont attiré un mélange particulièrement déplaisant de militants prêts à attaquer des objectifs des deux côtés de la frontière afghane. Un groupe est cependant resté au premier plan : il s'agit du Mouvement islamique d'Ouzbékistan (MIO) (QE.I.10.01), qui continue de cultiver la réputation que lui valent sa violence exceptionnelle et ses attaques sans merci. Il est actuellement plus actif dans les provinces septentrionales d'Afghanistan, notamment les provinces de Balkh et de Kunduz, que dans les autres régions du pays, mais il est également présent au Pakistan.

6. Ailleurs, les branches d'Al-Qaida et les entités qui lui sont affiliées ont connu des fortunes diverses et leur avenir est incertain. Au Yémen, Al-Qaida dans la péninsule arabique (AQAP) (QE.A.129.10) a réussi à prendre le contrôle d'un vaste territoire, dont plusieurs grandes villes, mais a eu plus de difficultés que prévu à maintenir son contrôle. Les alliés tribaux de l'AQAP s'en sont dissociés lorsqu'elle a essayé de remplacer les traditions et coutumes locales par un ordre nouveau fondé sur des valeurs subjectives et des interprétations étroites et mal fondées de la charia. L'AQAP reste déterminée à attaquer des objectifs au Yémen et en Arabie saoudite; elle menace de porter ses attaques plus loin et en a la capacité⁵; mais, à court terme, il lui faudra se regrouper et reconsidérer sa stratégie au Yémen avant de songer à d'autres territoires. La mort, signalée au début d'octobre 2012, de son principal idéologue, Adil al-Abab, qui avait essayé de donner à l'AQAP le nom d'Ansar al-Shari'a, entraînera au moins temporairement une diminution des efforts de recrutement.

7. L'Organisation Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) (QE.T.14.01) a gagné en notoriété lorsque la communauté internationale a porté son attention sur les

³ En avril et août 2012, le TTP et le MIO ont appelé à cibler le Pakistan tout autant que l'Afghanistan. Les deux entités sont présentes dans les zones où le mollah Nazir, Hafiz Gul Bahadur et les Haqqani sévissent. En juin 2012, Hafiz Gul Bahadur et le mollah Nazir ont bloqué un programme d'éradication de la poliomyélite organisé par le Gouvernement dans le nord et le sud du Waziristan.

⁴ Selon les rapports de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (FIAS) sur le nombre de rebelles tués ou capturés en 2012, il y aurait environ 250 partisans d'Al-Qaida dans le nord, le nord-est et l'est de l'Afghanistan.

⁵ Déclaration du 6 juin 2012 imputée à l'AQAP.

succès de ses alliés au Mali. Le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et Ansar Dine contrôlent maintenant tout le nord du Mali et il est difficile de voir comment ils pourront en être délogés malgré la détermination de la communauté internationale à le faire. Certaines puissances régionales hésitent à faire l'amalgame entre le MUJAO, Ansar Dine et l'AQMI car, selon elles, le premier est essentiellement une organisation criminelle, le second une organisation nationaliste et la troisième une organisation terroriste⁶, mais en fait il n'y a guère de différences entre eux et il n'existe aucun doute quant à la menace qu'ils font peser sur la région. Toutefois, ces groupes ne se sont pas encore montrés capables de monter des attaques au-delà de la zone limitrophe. Au Nigéria, le Boko Haram prétend partager les objectifs globaux d'Al-Qaida et préoccupe les États voisins, en particulier le Niger, quant à ses objectifs à long terme; son activité est essentiellement centrée sur le Nigéria, mais on en a signalé certains de ses combattants dans le nord du Mali, au Niger et même en Somalie⁷.

8. Al-Qaida en Iraq (AQI) (QE.J.115.04) connaît un regain d'activité, mais reste un groupe sectaire brutal sans autre programme que la redistribution locale du pouvoir. Elle a envoyé quelques combattants en République arabe syrienne, mais, d'après les informations dont dispose l'Équipe, le Front Al-Nusra et d'autres groupes rebelles syriens qui arborent un pavillon noir ne sont que marginalement associés à Al-Qaida, s'ils le sont, et sont peu susceptibles de lui permettre de s'implanter dans le pays, quelle que soit l'issue de la rébellion contre le régime du Président Bachar Al-Assad.

II. Mise en œuvre du régime de sanctions

9. Depuis 2001, le Conseil de sécurité a adopté nombre de procédures nouvelles pour améliorer l'efficacité du régime de sanctions contre Al-Qaida⁸. Certaines ont pris en compte les préoccupations des États Membres quant au caractère équitable du régime, tandis que d'autres ont été le fruit des suggestions de l'Équipe pour en améliorer la mise en œuvre. Un grand nombre de ces nouvelles procédures sont également devenues la pratique établie d'autres régimes de sanctions du Conseil de sécurité. En fait, le régime de sanctions à l'encontre d'Al-Qaida est devenu une sorte de modèle tant pour l'élaboration des procédures que pour l'amélioration des mesures de sanctions. Il a également joué le rôle de banc d'essai, notamment pour la mise en place du système de Médiateur⁹, qui constitue sans aucun doute l'innovation la plus audacieuse introduite à ce jour par le Conseil de sécurité sur le plan des procédures¹⁰.

⁶ Avis recueillis par l'Équipe en octobre 2012, lors d'une réunion spéciale des services régionaux de renseignement.

⁷ Selon les indications fournies à l'Équipe en octobre 2012 par des responsables nigériens et nigériens.

⁸ Voir annexe III.

⁹ Mis en place par la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité.

¹⁰ On trouvera à l'annexe III le tableau des principales modifications apportées aux procédures depuis 2004.

A. Le Médiateur

10. Le système de Médiateur a été largement et activement soutenu par les États tant au sein du Comité qu'à l'extérieur et il est devenu un moyen de révision fiable et impartial pour les personnes et entités inscrites sur la Liste, qui jusque-là n'avaient d'autre recours que de s'adresser au Comité par le truchement du point focal créé en 2006¹¹ ou de saisir les tribunaux nationaux et régionaux ou les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

11. Dans son dixième rapport, l'Équipe a recommandé que le Comité devance ses critiques et donne suite à la demande croissante de « contrôle indépendant d'une sorte ou d'une autre »¹². Elle a émis l'avis qu'un système de Médiateur conviendrait mieux à cette fin qu'un groupe d'examen et aurait plus de chances de renforcer le régime de sanctions que de l'affaiblir. La création du système de Médiateur par la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité a largement satisfait ces objectifs. Et lorsque, par sa résolution 1989 (2011), le Conseil, suivant en cela une fois encore une recommandation de l'Équipe, a décidé que les décisions du Médiateur seraient définitives, sauf consensus contraire du Comité ou vote contraire du Conseil, il a répondu autant qu'il paraissait possible aux appels de ceux qui réclamaient un mécanisme de révision indépendant et contraignant.

12. Depuis l'adoption par le Conseil de sécurité de sa résolution 1904 (2009), le Comité a agi, dans tous les cas sauf un, dans l'esprit des « observations » de la Médiatrice et, après l'adoption de la résolution 1989 (2011), il a accepté toutes ses recommandations¹³. Le fait que le système de Médiateur ait ainsi pour effet de diminuer le rôle de décision du Comité a suscité des réticences de la part des représentants de certains États Membres. Ils se sont rendu compte que lorsque la Médiatrice recommande une radiation, il est extrêmement peu probable que le Comité rejette sa conclusion par consensus. Aucun membre du Comité n'a saisi le Conseil d'une objection à une recommandation de la Médiatrice comme le permet le paragraphe 23 de la résolution 1989 (2011), bien que, comme il était inévitable, certaines recommandations aient été contestées. Il est en fait difficile d'envisager une situation dans laquelle un membre du Comité demanderait qu'une demande de radiation contestée fasse l'objet d'un vote, à moins qu'il ne soit déjà évident qu'au moins neuf membres du Conseil estiment que la Médiatrice s'est trompée et qu'aucun membre permanent n'estime qu'elle avait raison. Les membres du Comité sont ainsi effectivement dissuadés d'avoir recours au Conseil de sécurité à la fois parce que cela ferait apparaître une absence de consensus au sein du Comité et que, à moins d'être assuré du résultat, l'État concerné devrait probablement révéler des renseignements précédemment non divulgués pour essayer de persuader les États mêmes qui avaient exprimé leur désaccord de changer d'avis.

13. La mise en place du système de Médiateur a eu de ce fait des conséquences profondes sur le régime de sanctions. En fait, le Conseil a accepté un affaiblissement de son autorité absolue en permettant à une personne seule, nommée – fût-ce avec son assentiment – par le Secrétaire général, d'avoir une influence déterminante sur son processus de décision. En outre, bien qu'elle ne soit pas tenue

¹¹ Par la résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité.

¹² S/2009/502, par. 42.

¹³ Y compris les demandes de radiation soumises antérieurement dans le cadre du mécanisme du point focal et rejetées par le Comité.

d'examiner si l'inscription initiale sur la Liste était bien fondée lorsqu'elle considère la justification d'une demande de radiation, la Médiatrice a inévitablement été amenée à examiner l'affaire à l'origine (et à faire des observations à son sujet) pour décider si l'inscription reste justifiée. Dans la pratique, cela a amené le Comité à reconsidérer les critères d'inscription sur la Liste, mais sans en changer en théorie la portée.

14. Le système de Médiateur n'est pas exempt de risques d'erreurs de jugement. Dans certains cas, la Médiatrice doit, par exemple, faire une évaluation subjective de la mesure dans laquelle les sanctions elles-mêmes, et non un changement fondamental d'attitude, ont persuadé un pétitionnaire de ne plus soutenir Al-Qaida. Il lui faut aussi juger de la bonne foi du pétitionnaire sans avoir le bénéfice d'une vérification par des tiers de ce qu'il prétend et affirme. Toutefois, la Médiatrice a bien précisé que c'est aux États qui présentent les renseignements, et non aux pétitionnaires, qu'il incombe d'étayer les différentes allégations¹⁴; à cet égard, un progrès important, allant une fois encore dans le sens d'une recommandation antérieure de l'Équipe, a été la volonté croissante des États de communiquer des données confidentielles à la Médiatrice¹⁵. Cela étant, on ignore dans quelle mesure celle-ci peut facilement vérifier la véracité des données confidentielles et la fiabilité de leurs sources sans en révéler le contenu au pétitionnaire ou réclamer des explications sur les circonstances et la réalité des liens signalés avec Al-Qaida.

15. Maintenant qu'il fait partie intégrante du régime de sanctions contre Al-Qaida, il est extrêmement peu probable que le Conseil de sécurité supprime le système de Médiateur avant de mettre fin au régime lui-même. En fait, à supposer que d'ici là, le système n'ait pas été étendu à d'autres régimes de sanctions, c'est probablement la seule circonstance dans laquelle le Conseil pourrait convenir de le supprimer. Le succès du système dépend pour beaucoup, par conséquent, du caractère, du jugement et de la perception de la Médiatrice. Pour encourager la continuité tout en conservant la souplesse voulue, l'Équipe recommande que le Conseil de sécurité permette au Secrétaire général de nommer quelqu'un à ce poste pour une durée plus longue que l'actuel mandat de 18 mois, mais sans présumer que le titulaire puisse remplir cette fonction pendant plus de cinq ans.

16. Pour ce qui est de rendre les décisions de la Médiatrice contraignantes pour le Comité, l'Équipe ne recommande aucune autre mesure. Dans la pratique, ces décisions sont tout aussi contraignantes que celles d'un organe judiciaire national ou régional. En outre, le système de Médiateur permet un examen approfondi de toutes les circonstances entourant l'inscription d'un nom sur la Liste, depuis l'origine jusqu'au point actuel, ainsi que la prise en considération de tous les facteurs, y compris les facteurs politiques, qui peuvent faire que cette inscription reste justifiée ou non. À cet égard, le système est bien adapté au caractère et à la pratique du Conseil de sécurité et de son Comité des sanctions contre Al-Qaida.

¹⁴ S/2012/590, par. 34.

¹⁵ Fin octobre 2012, 12 États, dont 3 membres permanents du Conseil de sécurité, avaient passé des accords ou des arrangements pour la communication de renseignements confidentiels à Médiatrice. Voir www.un.org/en/sc/ombudsperson/accessinfo.shtml.

B. Actions en justice à l'encontre du régime de sanctions

17. À l'issue d'une série de réformes, le régime de sanctions est parvenu à un équilibre stable, bien que temporaire, pour les questions liées à la régularité de la procédure, mais au moins deux facteurs extérieurs pourraient rompre cet équilibre. D'une part, la Cour européenne de justice est saisie de la décision du 30 septembre 2010 en faveur de Yasin Abdullah Ezzedine Qadi¹⁶ et pourrait renforcer son analyse du mandat de la Médiatrice, dont elle avait estimé à l'époque qu'il laissait à désirer. D'autre part, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a produit un rapport critiquant certains aspects du système de Médiateur¹⁷.

18. La décision judiciaire récente la plus remarquable, qui date du 12 septembre 2012 et concerne Youssef Nada, anciennement inscrit sur la Liste¹⁸, n'a guère modifié le paysage juridique. L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en faveur de Nada repose d'une manière générale sur les mêmes fondements que l'arrêt de la Cour européenne de justice en faveur de Qadi et se conforme ainsi à l'avis juridique majoritaire que les particuliers doivent disposer d'une voie de recours effective contre la mise en œuvre de mesures de sanctions. Toutefois, comme la Cour européenne des droits de l'homme a en fait évalué le régime avant que ne soit institué le système de Médiateur – et qu'il s'agissait d'un cas très particulier¹⁹ –, on ne sait pas si cette décision aura une incidence plus large. L'affaire Nada a cependant soulevé la question des dérogations et, si l'intéressé avait pu soumettre sa pétition directement au Comité (ou à la Médiatrice) pour obtenir une dérogation à l'interdiction de voyager qui lui était faite, l'issue de l'affaire aurait pu être différente.

19. Par contre, l'affaire en instance devant la Cour européenne de justice concernant Qadi pourrait avoir un impact considérable sur le régime des sanctions, bien que le Comité ait radié son nom de la Liste des sanctions contre Al-Qaida le 5 octobre 2012 après la demande de radiation qu'il a présentée dans le cadre du système de Médiateur. La décision de la Cour pourra dépendre de la question de savoir si le processus de médiation a la capacité d'assurer une procédure équitable et une réparation adéquate (principal défaut identifié par le Tribunal). La Cour a tenu une audience le 16 octobre 2011 et rendra probablement sa décision vers la fin de 2012 ou au début de 2013²⁰.

20. Dans son rapport, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste affirme que le mécanisme de médiation, même avec les améliorations apportées par la résolution n° 1989 (2011), ne garantit pas une indépendance judiciaire suffisante pour assurer aux pétitionnaires le respect des formes régulières²¹. Il laisse entendre qu'il n'y a pas d'obstacle légal à un examen juridiquement contraignant d'une

¹⁶ Arrêt du Tribunal de l'Union européenne (septième chambre) du 30 septembre 2010, affaire T-85/09, *Kadi c. Commission européenne*. Disponible sur le site <http://curia.europa.eu>.

¹⁷ A/67/396.

¹⁸ Arrêt du 12 septembre 2010 de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Nada c. Suisse* (n° 10593/08). Disponible sur le site www.echr.coe.int.

¹⁹ L'arrêt a porté sur l'interdiction de voyager signifiée à Nada qui habitait dans une petite enclave italienne entourée par le territoire suisse.

²⁰ Voir http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6581/?dateDebut=16/10/2012&dateFin=16/10/2012.

²¹ Voir A/67/396, par. 35.

décision du Conseil de sécurité par la Médiatrice²². Outre qu'il propose l'élimination des procédures d'annulation de recommandations de la Médiatrice par décision consensuelle du Comité ou renvoi devant le Conseil de sécurité, le Rapporteur spécial estime que la Médiatrice n'est pas suffisamment indépendante et devrait avoir un mandat plus long (courant sur au moins trois ans) ainsi que l'autorité de rendre ses décisions publiques²³. Il recommande par ailleurs un certain nombre d'autres mesures, notamment que la Médiatrice puisse révéler l'identité de l'État à l'origine de l'inscription, que l'assistance juridique puisse être financée par le Conseil de sécurité et qu'il ne soit pas tenu compte des renseignements dont la Médiatrice déterminerait qu'ils ont été obtenus sous la torture²⁴.

21. L'Équipe ne conteste pas que, dans l'abstrait, les mécanismes de règlement répondant aux caractéristiques indiquées par le Rapporteur spécial puissent être préférables à ceux qui n'ont pas ces caractéristiques. Toutefois, son rapport ne traite pas pleinement, d'une manière qui pourrait ouvrir des possibilités d'amélioration du système, du caractère unique, en particulier des aspects politiques, des décisions d'inscription que prend le Conseil de sécurité. Notamment, il ne reconnaît pas l'efficacité des procédures actuelles de consensus inverse pour créer les incitations politiques appropriées entre membres du Comité. L'accent mis dans le rapport sur le « respect des formes régulières »²² pose des problèmes particulièrement délicats pour le Conseil de sécurité qui est parvenu à élaborer un processus de médiation d'une manière qui est peut-être la seule acceptable à tous ses membres et qui a permis dans la pratique un examen efficace et équitable. En conséquence, si le rapport contient bien un certain nombre de suggestions potentiellement utiles, son impact sera probablement moindre que celui du prochain avis judiciaire relatif à l'inscription d'un nom particulier sur la Liste.

C. Révisions périodiques de la Liste et extinction

22. L'idée que les inscriptions sur la Liste devraient expirer après une période donnée a bénéficié d'un certain soutien pendant quelques années. Avant la création du système de Médiateur et son élargissement, il fallait, comme pour toutes les décisions du Comité, l'accord de tous les membres pour radier une personne ou une entité de la Liste et l'idée qu'une inscription puisse devenir caduque après un nombre déterminé d'années en l'absence d'un consensus pour la renouveler a été présentée comme une manière de transformer la tendance du Comité à l'immobilisme en une force servant à radier les inscriptions contestées de la Liste plutôt qu'à les y maintenir. En outre, nombreux sont ceux, dont l'Équipe, qui ont soutenu que limiter d'emblée la durée d'application des mesures était davantage en conformité avec l'intention du Conseil de sécurité d'utiliser ces mesures à des fins de prévention et non de sanctions.

23. L'Équipe est en faveur de tout mécanisme contribuant à assurer que la Liste corresponde à la menace du moment et à la menace future au lieu de considérer le passé, mais l'argument en faveur d'une clause d'extinction a perdu une grande partie de sa force en raison du succès de la procédure de médiation et de la présomption, codifiée dans la résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité, que

²² Ibid., par. 17.

²³ Ibid., par. 36 et 59 b).

²⁴ Ibid., par. 59 b).

lorsque le Comité effectue une révision de la Liste, la position de l'État à l'origine de l'inscription en faveur de la radiation doit prévaloir. Bien entendu, s'agissant du caractère préventif des mesures de sanctions, l'argument en faveur de l'extinction vaut toujours, bien que le mécanisme de révision triennale vise essentiellement le même objectif.

24. Par sa résolution 1822 (2008), le Conseil de sécurité a chargé le Comité de conduire une révision de tous les noms de la Liste qui n'ont pas été examinés depuis au moins trois ans. Le Comité était censé déterminer notamment si les inscriptions restaient justifiées et, pour cela, il devait consulter les États à l'origine de l'inscription ainsi que les États de résidence et de nationalité. Au paragraphe 27 de la résolution 1989 (2011), il a précisé que lorsque l'État qui est à l'origine d'une inscription présente une demande de radiation, l'inscription n'est maintenue que si tous les membres du Comité en conviennent²⁵. Cela signifie que le résultat de la révision triennale dépend pour beaucoup de l'avis de l'État à l'origine de l'inscription. Pour renforcer encore l'impact de cette révision triennale, l'Équipe recommande qu'à moins que l'État à l'origine de l'inscription ne demande son maintien et en donne les motivations détaillées, le Comité agisse comme si l'État à l'origine de l'inscription avait recommandé la radiation conformément au paragraphe 27 de la résolution 1989 (2011).

25. L'Équipe recommande aussi que lors de la révision triennale, le Comité demande aux États concernés quels autres efforts ils ont déployés pour contrer la menace posée par la partie inscrite sur la Liste. Idéalement, l'inscription sur la Liste ne devrait être qu'une mesure parmi beaucoup d'autres prises par les États. Il incombe tout particulièrement à l'État à l'origine de l'inscription de prendre des mesures supplémentaires pour atténuer la menace qu'exprime l'inscription; il ne doit pas se contenter d'en passer la responsabilité à la communauté internationale par le truchement du Comité.

D. Résumés des motifs

26. Il existe aujourd'hui pour tous les noms figurant sur la Liste des résumés des motifs d'inscription. L'Équipe a constaté que les États à l'origine d'une inscription sont disposés à discuter en détail de sa justification afin d'assurer que le résumé contienne les renseignements essentiels, sinon tous, et ne s'écarte pas des critères d'inscription énoncés par le Conseil de sécurité. Les résumés n'ont pas nécessairement pour objet de montrer le bien-fondé d'une inscription, mais ils fournissent une indication de la nature de la menace et donnent aux parties inscrites sur la Liste la possibilité de formuler des demandes de radiation pertinentes.

E. Questions relatives au respect des sanctions

27. On ne connaît que peu d'États Membres qui ont pris des mesures à l'encontre de parties inscrites sur la Liste, que ce soit en gelant leurs avoirs, en les arrêtant aux frontières ou en les empêchant d'avoir accès à des moyens d'agression. Aussi est-il

²⁵ La même règle s'applique aux révisions concernant les personnes qui seraient décédées et les entités qui n'existent plus ou les noms pour lesquels il n'y a pas assez d'éléments d'identification.

légitime de demander si les sanctions ont eu les effets restrictifs voulus. Le Comité a souvent exprimé sa déception devant le manque d'effet apparent et mis en doute la détermination véritable des États à mettre en œuvre les mesures. Il a demandé à l'Équipe de lui fournir des exemples de non-respect des sanctions.

28. L'Équipe a éprouvé des difficultés à le faire. Elle estime que les cas de non-respect ou de non-application des sanctions relèvent rarement d'une absence de volonté politique de l'État à respecter les sanctions ou d'une décision délibérée de ne pas le faire. Les États sont souvent confrontés à des décisions difficiles quant à la manière de traiter les parties inscrites sur la Liste qui relèvent de leur juridiction et, plutôt que de paraître simplement respecter les sanctions, il leur faudrait considérer de quelle manière les respecter de façon à s'approcher au plus près de l'objectif visé. Cependant, les directives du Conseil de sécurité sont à la fois contraignantes et claires; l'Équipe a recommandé (et le Comité a accepté) que, lorsqu'un État se heurte à une difficulté particulière pour respecter les sanctions, que ce soit par crainte des conséquences involontaires probables, par manque de connaissance des activités de la partie inscrite sur la Liste ou par manque de moyens, il demande conseil au Comité (ou à l'Équipe). L'Équipe recommande également que le Comité invite les États à discuter des problèmes de respect des sanctions au moment où ceux-ci sont portés à l'attention du Comité, quel que soit le moyen employé pour cela.

29. Parfois, une personne inscrite sur la Liste possède des avoirs identifiables, mais n'est pas considérée comme une menace par l'État où se trouvent ces avoirs; cela peut mener à un respect timide des mesures de sanctions. Cependant, presque tous les cas de ce genre ont été résolus, leur examen par la Médiatrice s'étant traduit par une radiation de la Liste; cela renforce l'argument de l'Équipe selon lequel, dans une telle situation, il est préférable que les États demandent la radiation ou encouragent une démarche auprès de la Médiatrice plutôt que de ne pas respecter leurs obligations.

30. Une troisième question qui s'est posée est celle des personnes figurant sur la Liste qui ont voyagé dans des régions où les contrôles aux frontières sont laxistes, non existants ou non appliqués. Dans de nombreuses régions du monde, dont une grande partie de l'Europe et de l'Afrique, les contrôles aux frontières sont davantage une notion qu'une réalité. Alors que dans certains pays il serait possible de renforcer les contrôles aux frontières si les ressources et la volonté politique de le faire existaient, dans d'autres ce n'est pas une option réaliste. Parler d'améliorer les contrôles aux frontières, par exemple, au Mali, c'est nier la réalité d'une frontière de plus de 7 000 kilomètres de longueur qui ne suit aucun caractère géographique notable, traverse de grandes étendues de terrain plat ou de désert et sépare ce pays pauvre de sept autres pays tout aussi dénués de ressources. Dans une telle situation, respecter les sanctions c'est faire ce que l'on peut.

31. Tout au long de son mandat, l'Équipe a estimé que l'on a plus de chance de parvenir au respect universel des sanctions en créant un sentiment d'engagement et de maîtrise commune du régime de sanctions entre les membres du Conseil de sécurité et les autres États Membres. Aucun pays ne soutient les objectifs mondiaux d'Al-Qaïda et aucun ne l'a jamais fait; si la grande majorité des États conviennent de soutenir le régime de sanctions au mieux de leur capacité et acceptent une part de responsabilité pour ce qui est de contrer la menace, les États qui sont les moins scrupuleux quant au respect des sanctions sont ceux qui font le plus l'objet de

pressions de la part de leurs pairs et de leurs voisins ainsi que de la part du Conseil de sécurité et du Comité pour qu'ils améliorent leurs résultats.

F. Incidence du régime de sanctions

32. Dans l'exposé de sa position concernant les recommandations formulées par l'Équipe dans son douzième rapport, le Comité a exprimé l'avis que l'évaluation de l'incidence des sanctions ne saurait être une priorité pour l'Équipe de surveillance²⁶. Celle-ci en prend note, mais estime cependant que le seul fondement sur lequel le Conseil de sécurité peut s'appuyer pour améliorer les mesures de sanctions est la connaissance de leur incidence tant sur les personnes visées que les autres. L'Équipe recommande que le Comité reconsidère sa position et que le Conseil de sécurité charge la prochaine Équipe de collecter et d'analyser des renseignements sur l'incidence du régime de sanctions à la fois sur la menace à la paix et à la sécurité internationales que représentent Al-Qaida et les entités qui lui sont affiliées en général et sur les parties inscrites sur la Liste en particulier. Elle recommande aussi que, dans la mesure où le Comité est en mesure d'en juger, il évalue l'incidence du régime de sanctions à l'aune du coût de sa mise en œuvre.

33. L'Équipe recommande par ailleurs que le Comité juge de l'incidence du régime de sanctions dans le cadre plus large des efforts visant à promouvoir la coopération internationale pour la lutte contre le terrorisme. À cet égard, elle estime que le régime de sanctions a été et continue d'être un succès. Il a rassemblé les États en un effort conjoint fondé sur une évaluation commune de la menace particulière posée par Al-Qaida et ses associés inscrits sur la Liste et a servi de pôle de convergence pour une action commune. Le Conseil de sécurité, grâce aux travaux combinés du Comité des sanctions contre Al-Qaida et du Comité contre le terrorisme et de leurs groupes d'experts, a joué le rôle d'instance de débat et de cadre d'action communs à tous les États Membres.

III. La Liste

34. La mise en œuvre effective de mesures de sanctions ciblées à l'échelle mondiale nécessite des efforts et des ressources considérables. C'est pour cette raison, et aussi pour des raisons d'équité, que le Comité ne doit pas accepter, et n'accepte pas, d'inscrire de nouveaux noms sur la Liste sans un examen approprié.

35. L'inscription sur la Liste a pour effet d'imposer des mesures restrictives, de dissuader autrui de suivre la même voie, d'alerter la communauté internationale à la menace et de notifier à la partie inscrite sur la Liste la nécessité pour elle de changer de comportement. Parfois, les arguments s'opposant à l'inscription l'emportent sur ceux en sa faveur, bien que la personne ou l'entité visée remplisse les critères fixés, lorsque, par exemple, un État estime que l'inscription sur la Liste gonflerait indûment l'importance de la personne ou de l'entité en question, encouragerait le recrutement ou donnerait l'impression qu'Al-Qaida est plus active qu'elle ne l'est réellement.

²⁶ S/2012/730.

36. Certaines inscriptions sont symboliques en ce sens qu'il est improbable qu'elles aient un quelconque effet pratique, lorsqu'il s'agit par exemple d'entités illégales ou de gens qui fuient la justice. Mais si les États commencent à considérer le régime de sanctions comme étant largement symbolique et laissent de ce fait les normes de mise en œuvre baisser, le régime perdra l'un de ses effets les plus importants, à savoir celui d'un outil dissuasif majeur, en particulier dans le domaine du financement du terrorisme. L'Équipe recommande que, lorsqu'il inscrit sur la Liste des groupes ou entités qui n'ont pas d'existence légale, le Comité fasse un effort particulier pour inscrire également sur la Liste leurs principaux dirigeants et bienfaiteurs, surtout si l'on connaît l'endroit où ils se trouvent. Le Comité devrait aussi s'efforcer d'indiquer de manière aussi précise que possible leur zone d'activité. Par ailleurs, l'Équipe recommande à nouveau que le Comité demande aux États à l'origine d'une inscription qu'ils lui communiquent (ou communiquent à l'Équipe) tout renseignement en leur possession sur les avoirs de la personne ou de l'entité visée au moment où ils en proposent l'inscription sur la Liste.

37. Le Comité a consacré beaucoup d'efforts à l'amélioration de la Liste. Il a accepté quelque 400 propositions de modifications présentées par l'Équipe depuis mars 2004, lesquelles ont permis de transformer de vagues références à des cibles mal identifiées en inscriptions comportant suffisamment d'éléments d'identification pour permettre aux États d'appliquer les mesures. Le secteur privé est également devenu un participant actif et a demandé au Comité, par l'intermédiaire de l'Équipe, d'améliorer la présentation de la Liste et de la normaliser davantage pour faciliter le processus laborieux et coûteux de vérification des transactions financières par rapport aux noms figurant sur la Liste, comme l'exigent les organismes nationaux de réglementation. Un autre avantage a été que des organismes nationaux et régionaux qui publient des listes de sanctions sont convenus de collaborer avec l'Équipe à la mise au point d'une présentation qu'ils pourront également adopter pour accroître encore les avantages de la normalisation²⁷.

38. En outre, les révisions fréquentes de toutes les données figurant sur la Liste, en application de diverses résolutions adoptées ces dernières années, ont permis, depuis 2004, de radier 79 noms de la Liste: 26 personnes dont l'Équipe a signalé le décès, 44 entités qui, selon elle, n'existeraient plus et neuf inscriptions dont le Comité a décidé qu'elles ne fournissent pas suffisamment d'éléments précis d'identification²⁸. Chacune de ces révisions, qui dépendent toutes de l'appui des États concernés²⁹, a permis d'enrichir la Liste et d'assurer que les renseignements qu'elle contient sont autant que possible à jour.

39. Ce doit être une déception pour le Conseil de sécurité et le Comité que, malgré tous ces efforts pour améliorer la Liste et les procédures d'inscription et de radiation, il n'y a pas eu davantage d'États pour proposer des noms. C'est généralement toujours le même petit groupe de pays qui est le plus actif pour proposer de nouvelles inscriptions (ou radiations). Cela reflète peut-être une diminution des préoccupations quant à la menace que posent Al-Qaïda et les entités

²⁷ Le Bureau du contrôle des avoirs étrangers des États-Unis est en train de mettre en place une présentation compatible pour sa liste de personnes et entités désignées et la Commission européenne et le Trésor du Royaume-Uni envisagent de faire de même.

²⁸ Pour de plus amples renseignements sur les radiations de noms figurant sur la Liste, voir les communiqués de presse disponibles sur le site www.un.org/sc/committees/1267/pressreleases.shtml.

²⁹ États de résidence et de nationalité et États à l'origine de l'inscription.

qui lui sont affiliées, mais il existe plusieurs pays où cette mouvance reste un problème et l'établissement d'une liste pourrait être justifié. L'engagement d'appliquer les mesures à l'encontre des cibles existantes ne s'est pas (encore) traduit en un enthousiasme accru à les appliquer à de nouvelles cibles.

40. L'Équipe recommande que le Comité continue de faire tout son possible pour supprimer de la Liste les éléments inappropriés et sans objet. Il en reste peu, mais plus le Comité saura se montrer intraitable pour que la Liste soit proche d'un répertoire actualisé des principaux éléments de la menace internationale que posent Al-Qaida et les entités qui lui sont associées, plus les États accorderont de crédibilité au régime de sanctions. L'Équipe recommande aussi que le Comité prenne contact avec les États où sont actifs des individus ou entités qui semblent correspondre aux critères d'inscription pour discuter des mérites de leur inscription sur la Liste.

A. Explication des critères d'inscription sur la Liste et avantages escomptés

41. Dans sa résolution 1617 (2005), le Conseil de sécurité, sur une recommandation formulée par l'Équipe dans son deuxième rapport³⁰, a commencé par expliquer ce qu'il entendait par le mot « associé » en tant que critère d'inscription. Cela a été utile non seulement pour guider les États à l'origine d'inscriptions, mais aussi pour permettre aux parties inscrites sur la Liste de comprendre ce qu'elles devaient faire pour en être radiées. Les résumés des motifs d'inscription, introduits par la résolution 1822 (2008), ont élargi à la fois le sens général et particulier des normes d'inscription du Comité. L'Équipe recommande néanmoins que le Comité fournisse des indications supplémentaires sur ses critères d'inscription allant au-delà de la notion d'associé³¹, en particulier en expliquant les objectifs spécifiques des différentes inscriptions.

42. Dans ses décisions, il est important que le Comité examine de manière approfondie et comprenne l'incidence probable de toute inscription sur la Liste. L'État à l'origine de l'inscription devrait expliquer pourquoi l'inscription est préférable à toute autre action, par exemple une arrestation et des poursuites. En cas d'inscription sur la Liste de personnes déjà incarcérées, il devrait expliquer quelle protection supplémentaire l'inscription est censée assurer³². Dans le cas d'individus vivant hors de sa portée ou de groupes sans existence légale, l'État proposant l'inscription devrait expliquer ce qu'il en espère. Il devrait aussi expliquer les raisons de sa décision de proposer un nom et en quoi elle est nécessaire. En demandant aux États de fournir la justification complète de leurs propositions d'inscriptions, au lieu de simplement indiquer en quoi les parties concernées remplissent les critères d'association, le Comité serait mieux à même de permettre à tous ses membres d'exercer leurs responsabilités dans l'examen des propositions au

³⁰ S/2005/83, annexe, par. 32.

³¹ Notamment en offrant un appui non idéologique.

³² Par exemple, empêcher l'accès d'autres personnes à des fonds à des fins terroristes ou la possibilité pour l'individu incarcéré de diriger des fonds à cette fin ou en tant que dissuasion ou empêcher un effort de recrutement ou une formation par la transmission d'un savoir-faire en face à face.

lieu de s'en remettre aux États qui disposent des moyens les plus importants pour vérifier les faits.

B. Désignations et propositions conjointes

43. L'Équipe reconnaît que les désignations conjointes sont un bon moyen de démontrer que les propositions d'inscriptions sur la Liste bénéficient d'un large soutien, mais l'existence de désignateurs multiples peut compliquer l'application des règles mises en place par la résolution 1989 (2011). L'Équipe recommande par conséquent que le Comité permette les désignations conjointes au stade de la proposition, mais précise par ailleurs que, si un État souhaite s'associer à une désignation après la proposition initiale, il faut que ce soit avec l'accord de l'État à l'origine de celle-ci et que cela entraîne la fourniture de renseignements de fond supplémentaires à l'appui de la proposition d'inscription sur la Liste.

44. L'Équipe recommande également qu'en cas de désaccord entre désignateurs conjoints quant à la justification du maintien d'une inscription, le Comité penche en faveur de la partie inscrite sur la Liste.

IV. Le gel des avoirs

A. Évolution du financement du terrorisme

45. Les terroristes, comme les autres criminels, s'adaptent aux circonstances. En matière de financement, ils peuvent changer de méthode parce qu'un moyen leur permettant de lever, de garder et de transférer des fonds devient plus difficile ou plus facile à utiliser. Il ressort de l'évolution des modes de financement auxquels ont recours les parties inscrites sur la Liste, à en juger par les observations de l'Équipe, que les moyens légaux, notamment les dons, cèdent le terrain aux activités criminelles. Si la fraude et le vol ont de longue date été les moyens privilégiés de financement du terrorisme, les groupes se sont tournés davantage vers les activités criminelles organisées, en particulier les enlèvements contre rançon.

1. Sources de financement légitimes

46. Il ressort d'entretiens avec des agents des services de répression que dans certains pays les terroristes financent leurs attentats en ayant recours à des sources légitimes, notamment l'autofinancement³³, la collecte de fonds auprès de membres de leur famille³⁴, le recours aux prestations sociales, notamment les prestations d'invalidité et de chômage, et le détournement des allocations pour frais d'études. En outre, certains ont mis leurs comptes bancaires personnels au service d'activités terroristes à l'étranger³⁵. L'exploitation abusive des organisations non à but non

³³ *Australian Transaction Reports and Analysis Centre, Typologies and Case Studies report 2012*, disponible à l'adresse www.austrac.gov.au/files/typ_rprt12_full.pdf.

³⁴ Voir Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, rapports de typologies et tendances, avril 2012, disponible à l'adresse www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2012-04-fra.asp.

³⁵ Voir Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment d'argent, rapport de typologies annuel 2012, disponible à l'adresse www.apgml.org/frameworks/docs/11/APG%20Yearly%20Typologies%20Report%202012_FINAL.pdf.

lucratif aux fins de financement du terrorisme demeure monnaie courante, bien que certains éléments donnent à penser que cette pratique est en déclin depuis 2008 du fait du renforcement des réglementations³⁶.

2. Financement au moyen d'activités criminelles

47. De plus en plus, les terroristes lèvent des fonds au moyen d'activités criminelles. Selon certains calculs, 34 % des renseignements divulgués concernant le financement du terrorisme depuis 2008 pourraient également être liés à des infractions de blanchiment de capitaux³⁷. En outre, les enquêtes ont établi des liens entre le financement du terrorisme et la traite des personnes, la fraude sur les cartes de crédit ou de débit et la contrefaçon de documents de voyage. Le commerce des stupéfiants est devenu une importante source de financement pour Al-Qaida au Maghreb islamique et ses associés en Afrique de l'Ouest, où les trafiquants payent les terroristes pour faire passer en toute sécurité la cocaïne vers les marchés européens³⁸. Ces dernières années, les enlèvements contre rançon sont également devenus une importante source de financement du terrorisme. Selon les estimations du Gouvernement des États-Unis, les organisations terroristes ont perçu quelque 120 millions de dollars au titre du versement de rançons depuis 2004³⁹.

B. Efficacité et approche fondée sur les risques

48. Dans ses précédents rapports, l'Équipe a noté qu'il n'existe guère de moyens judiciaires de mesurer le succès des efforts faits par la communauté internationale pour lutter contre le financement du terrorisme par rapport aux efforts déployés généralement pour lutter contre la criminalité financière. Outre la difficulté à détecter le financement du terrorisme avant un attentat, les montants concernés sont insignifiants lorsqu'on les compare au montant total estimatif de 2 000 milliards de dollars que les criminels tentent de blanchir chaque année⁴⁰.

1. Évolution de la situation au niveau du Groupe d'action financière

49. Le Groupe d'action financière (GAFI) est le principal organe chargé d'établir les normes internationales pour la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux. En février 2012, il a révisé ses recommandations 40+9 sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et, depuis 2012, de leur prolifération. Il s'emploie depuis à élaborer les modalités du prochain

³⁶ Voir par exemple, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, rapports de typologies et tendances, avril 2012. En 2010/11, 20 % des affaires de financement présumé du terrorisme concernaient des organisations à but non lucratif contre 29 % en 2007/08.

³⁷ Voir Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, rapports de typologies et tendances, avril 2012, disponible à l'adresse www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2012-04-fra.asp.

³⁸ Selon un exposé officiel que les autorités algériennes ont présenté à l'Équipe.

³⁹ *Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge*, David S. Cohen, Sous-Secrétaire au Trésor des États-Unis chargé du terrorisme et du renseignement financier, 5 octobre 2012, disponible à l'adresse www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/051012Cohen.pdf.

⁴⁰ *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, octobre 2011, p. 19, disponible à l'adresse : www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf.

cycle d'évaluations mutuelles. Ces évaluations constituent un moyen utile d'inciter les États à appliquer les recommandations révisées et donne une idée claire des succès qu'ils ont remportés.

50. Il importe de noter que le prochain cycle d'évaluation permettra d'analyser l'application des recommandations révisées sur le plan technique et l'efficacité des mesures adoptées. Il s'agira de procéder à une évaluation objective du fonctionnement des régimes nationaux de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux en pratique, et non seulement comment ils sont censés fonctionner en théorie. Au plus haut niveau, les mesures du GAFI visent à faire en sorte que le système financier et l'ensemble de l'économie soient protégés contre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération, ce qui renforcera l'intégrité du secteur financier et contribuera au climat de sûreté et de sécurité.

51. Dans ses recommandations révisées, le GAFI adopte une approche renforcée fondée sur les risques pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette méthode renforcée s'inspire des précédentes recommandations 49+9 qui, dans une certaine mesure, permettaient aux États d'autoriser les institutions financières à adopter une approche fondée sur les risques pour s'acquitter de certaines de leurs obligations en la matière. Selon le GAFI, l'approche fondée sur les risques est un moyen efficace de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme car elle permet une utilisation optimale des ressources disponibles.

52. Pour adopter une approche fondée sur les risques, les autorités nationales, les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées doivent mettre en place des procédures pour identifier, évaluer, surveiller, gérer et atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les pays pourront alors faire face à ces risques en appliquant des mesures renforcées lorsque les risques sont élevés et des mesures simplifiées lorsqu'ils sont faibles.

53. Toutefois, le GAFI reconnaît que l'adoption d'une approche fondée sur les risques pour lutter contre le financement du terrorisme peut poser des difficultés car les opérations liées au financement du terrorisme ne présentent pas les mêmes caractéristiques que celles liées au blanchiment d'argent⁴¹. En effet, les ressources destinées au financement du terrorisme peuvent provenir de sources licites comme illicites. Lorsqu'il s'agit de fonds illicites, la panoplie d'outils de lutte contre le blanchiment de capitaux peut être utile pour lutter contre le financement du terrorisme; or, les montants en jeu dans les opérations liées au financement du terrorisme sont faibles et, généralement, on considère que ces opérations présentent un très faible risque de blanchiment de capitaux. Lorsque les fonds proviennent de sources licites, il est encore plus difficile de déterminer s'ils sont destinés au financement du terrorisme.

54. Pour appliquer l'approche fondée sur les risques à la lutte contre le financement du terrorisme, il faut définir une large série d'indicateurs des méthodes et techniques servant à financer le terrorisme qui peuvent être utilisés pour évaluer les risques. Vu qu'il existe un nombre limité de typologies concernant le

⁴¹ Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures (GAFI, juin 2007), disponible à l'adresse www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf.

financement du terrorisme, il est difficile d'évaluer les risques. Le GAFI élabore actuellement d'autres lignes directrices sur les évaluations des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et va certainement se pencher sur certaines de ces difficultés.

55. Il est important de veiller à ce que les États comprennent que l'approche fondée sur les risques n'offre pas d'option pour la mise en œuvre du régime des sanctions contre Al-Qaida. Le gel des avoirs au titre de ce régime s'applique aux personnes inscrites sur la Liste en tant qu'obligation en vertu de la Charte des Nations Unies et non en fonction du risque. L'Équipe travaille en étroite collaboration avec le GAFI pour faire en sorte que ce point soit dûment compris.

C. Application du gel des avoirs

56. En désignant publiquement les juridictions dont les systèmes et procédures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme présentent des défaillances, le processus mis en place par le Groupe d'examen de la coopération internationale du GAFI a permis de prendre immédiatement des mesures correctives. C'est dans ce contexte que plusieurs États ont demandé à l'Équipe de leur faire des observations sur les instruments existants et les projets d'instrument visant à appliquer le gel des avoirs au titre de la recommandation spéciale III, devenue maintenant recommandation révisée 6.

57. L'Équipe a constaté plusieurs lacunes courantes dans les mesures adoptées pour l'application du gel des avoirs, notamment les suivantes :

a) Dans nombre de pays, les mesures relatives au gel des avoirs ont été rédigées en des termes restrictifs, ce qui rend difficile l'application du gel des avoirs visant Al-Qaida depuis que le régime des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban a été scindé en deux en juin 2011. Les instruments existants dans certains pays mentionnent la « Liste récapitulative », d'où la difficulté à appliquer le gel des avoirs aux personnes et entités désignées sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida après juin 2011. L'Équipe recommande que le Comité rappelle aux États que, le régime des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban ayant été scindé, la « Liste récapitulative » n'existe plus. Les États devraient également prendre note des lignes directrices établies par le GAFI en vue de l'application de la recommandation révisée 6;

b) Dans certains pays, la définition de l'expression « fonds et autres actifs financiers ou ressources économiques » n'est pas assez large pour couvrir i) ceux qui servent à financer l'hébergement de sites Web et d'autres services connexes, utilisés pour soutenir le réseau Al-Qaida ainsi que les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associés, ii) le paiement de rançons à des personnes, groupes, entreprises ou entités désignés sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida et iii) le produit de la criminalité, y compris des stupéfiants, ces critères étant tous précisés dans les résolutions relatives au régime des sanctions contre Al-Qaida⁴²;

⁴² Voir résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité, par. 6 et 8. Prenant la parole à Londres, le 5 octobre 2012, le Sous-Secrétaire au Trésor des États-Unis chargé du terrorisme et du renseignement financier a déclaré que les enlèvements contre rançon étaient devenus peut-être la technique la plus difficile à contrecarrer et à la croissance la plus rapide que les organisations

c) Il est rarement fait cas des procédures d'exemption du gel des avoirs et encore moins à l'exigence de notification. Dans certains cas, lorsque les procédures sont en place, elles ne sont pas conformes aux procédures visées dans la résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité, la notification au Comité n'étant pas prévue, et il arrive que les tribunaux soient habilités à accorder des exemptions sans se référer au Comité. Cette pratique est d'autant plus contradictoire que pour débloquer des fonds destinés à des dépenses extraordinaires il faut explicitement, aux termes de la résolution 1452 (2002), l'approbation du Comité;

d) Les procédures pour lever le gel des avoirs après la radiation de la Liste ne sont pas concrètement abordées;

e) L'application du deuxième volet du gel des avoirs visant Al-Qaida en tant que sanction financière ciblée a été largement négligée⁴³.

L'équipe recommande que le Comité donne d'autres orientations pour aider les États Membres à comprendre ces points.

58. L'Équipe continue d'œuvrer avec le GAFI et les homologues régionaux du GAFI à la sensibilisation au régime des sanctions contre Al-Qaida⁴⁴. Comme suite à la révision des recommandations 40+9, le GAFI procède à un examen de ses lignes directrices et, en coopération étroite avec la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, l'Équipe a fait de nombreuses observations sur le document du GAFI sur les sanctions financières ciblées relatives au terrorisme et au financement du terrorisme.

59. L'Équipe recommande que le Comité continue de soutenir le GAFI, qui est peut-être le plus influent organe d'élaboration de normes pour l'application effective du gel des avoirs, et complète l'action menée par l'Équipe aux côtés du GAFI en établissant un contact direct avec celui-ci. Pour ce faire, le Comité pourrait, avec ou sans le concours du Comité contre le terrorisme, adresser une lettre au GAFI ou l'inviter à prendre la parole pendant ses travaux.

D. Systèmes parallèles de transfert de fonds : services bancaires mobiles

60. Dans son dixième rapport⁴⁵, l'Équipe a indiqué qu'elle comptait examiner étroitement les services bancaires mobiles et élaborer des recommandations sur l'application pratique du gel des avoirs à cette forme parallèle de transfert de fonds. Elle a donc procédé à une étude théorique de la documentation sur le sujet afin de

terroristes, en particulier celles associées à Al-Qaida au Maghreb islamique et à Al-Qaida dans la péninsule arabe, utilisent pour financer leurs activités ces deux dernières années. Déclaration disponible à l'adresse www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/051012Cohen.pdf.

⁴³ « [V]eiller à ce que ni ces fonds, ni d'autres fonds, actifs ou ressources économiques ne soient mis à la disposition, directement ou indirectement, de ces personnes, groupes, entreprises et entités par leurs ressortissants ou par des personnes établies sur leur territoire », résolution 1989 (2011), par. 1 a).

⁴⁴ À l'heure actuelle, l'Équipe collabore avec trois organes régionaux, à savoir le Groupe Asie-Pacifique sur le blanchiment de l'argent, le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe et le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

⁴⁵ Voir S/2009/502, par. 64.

mieux comprendre les risques de financement du terrorisme associés à ce nouveau mode de paiement (voir annexe II).

61. Les services bancaires mobiles représentent un énorme marché qui continuera de se développer rapidement à court et moyen terme. Selon une étude récente, en 2012, jusqu'à 290 millions de personnes qui ne bénéficiaient pas auparavant de services bancaires pourraient recourir aux services bancaires mobiles, dont les opérateurs mobiles pourraient tirer chaque année 5 milliards de dollars de recettes directes et 2,5 milliards de dollars de recettes indirectes⁴⁶. Il sera difficile de réduire les risques de financement du terrorisme dans un contexte caractérisé par un développement rapide et une augmentation des transactions de faible valeur, en particulier pour les gouvernements des pays en développement où l'utilisation des services bancaires mobiles est de plus en plus courante et où les ressources sont limitées. Pour cette raison, il faudrait, conformément aux normes internationales de lutte contre le financement du terrorisme, encourager les pays à : a) déterminer et évaluer les risques de financement du terrorisme liés aux services bancaires mobiles avant la mise en place de tels services; et b) prendre les mesures voulues, notamment en matière de vigilance à l'égard de la clientèle, de comptabilité et de signalement d'opérations suspectes, pour gérer et atténuer les risques. L'Équipe recommande en outre que les États exigent des opérateurs de réseaux mobiles qu'ils intègrent dans leurs systèmes d'information un mécanisme de contrôle propre à leur permettre de détecter et de geler les flux financiers en provenance et à destination d'entités et de personnes inscrites sur la Liste.

E. Exemptions du gel des avoirs

62. La résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité, permet aux personnes et entités inscrites sur la Liste d'être exemptées du gel des avoirs à la demande de leur État de résidence, mais cette disposition n'a pas bien fonctionné. Si 12 États ont demandé des exemptions au titre de la résolution depuis son adoption, 18 autres États où des personnes inscrites sur la Liste résident à des adresses connues n'ont pas demandé d'exemption en leur nom, ce qui soulève la question de savoir comment ces personnes peuvent-elles survivre. Le Conseil de sécurité n'a pu convenir d'un système qui confère aux États le pouvoir discrétionnaire d'accorder des exemptions en fonction des circonstances locales ou qui définit des normes d'exemption applicables dans toutes les régions du monde. Pour faire des propositions pratiques de réforme de la procédure d'exemption, l'Équipe a sollicité l'opinion de tous les États de résidence de personnes inscrites sur la Liste mais la réponse a été d'une utilité très limitée. L'Équipe n'a donc pu offrir une solution au problème, qui est qu'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte est largement passée sous silence.

63. Dix des 13 autres régimes de sanctions mis en place par le Conseil de sécurité prévoient des exemptions dans le sens de la résolution 1452 (2002), malgré les insuffisances. À en juger par les renseignements que l'Équipe a obtenus auprès d'autres groupes d'experts, les demandes ne sont pas présentées plus fréquemment

⁴⁶ Voir « Protecting Mobile Money against Financial Crimes » (Banque mondiale, 2011), p. xiv (disponible à l'adresse www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_20110310000727/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf).

dans ces cas que dans le cas du régime de sanctions contre Al-Qaida. L'Équipe recommande donc que, si le Conseil de sécurité demeure peu enclin à adapter la résolution 1452 (2002) afin de donner aux États plus de latitude pour octroyer des exemptions pour les dépenses ordinaires, il devrait en rester là. Le système actuel ouvre la voie à une ambiguïté constructive, en ce qu'il permet au Comité de poser des questions lorsqu'il a connaissance d'exemptions qui semblent flagrantes et qui, de ce fait, devraient relever de la catégorie des dépenses extraordinaires et faire l'objet d'un examen plus approfondi du Comité.

F. Indicateurs généraux du financement du terrorisme

64. Dans le cadre de sa campagne de sensibilisation des institutions financières du secteur privé, sur lesquelles repose en dernier ressort l'application du gel des avoirs, l'Équipe a mené, avec le concours de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, une étude visant à définir des indicateurs éventuels du financement du terrorisme⁴⁷. Les banques du secteur privé avaient en effet demandé qu'une telle étude soit réalisée afin de les aider à cibler avec plus de précision les activités suspectes à signaler. Aux fins de l'étude, les chercheurs ont interrogé des responsables d'institutions financières et des agents des services de répression des pays ayant instruit des affaires de terrorisme, et ont examiné des informations du domaine public concernant des cas connus de terrorisme et de financement du terrorisme.

65. Sachant que l'essentiel du financement du terrorisme provient de sources légales, l'Équipe prévoyait que l'étude indiquerait que les terroristes faisaient ce que la plupart des criminels ayant des motivations financières font, c'est-à-dire gagner de l'argent de la manière la plus facile et la moins détectable possible. Cela semble en effet être le cas. Il ressort du peu d'informations auxquelles les chercheurs avaient accès que les terroristes et les financiers semblent agir d'une manière semblable aux typologies du blanchiment de capitaux, qu'ils cherchent à blanchir le produit de la criminalité ou non. Même si dans l'immédiat elle n'a pas été d'une grande utilité pour le secteur privé, l'étude a répondu à une demande d'orientations formulée par plusieurs banques, lesquelles ont été ainsi rassurées par le fait que leurs préoccupations et leurs rôles aient été appréciés et pris en compte par le Comité.

66. Ces 10 dernières années, les institutions financières ont consacré des ressources financières et humaines considérables aux efforts visant à faire en sorte que leurs services ne soient pas utilisés abusivement à des fins de financement du terrorisme. Il est certain que des mesures rigoureuses de vigilance à l'égard de la clientèle et la surveillance des opérations et des relations d'affaires permettent aux institutions financières d'identifier et de signaler des opérations suspectes. Toutefois, malgré la pléthore de données qu'elles détiennent dans leurs systèmes, il est extrêmement rare qu'une institution financière soit en mesure de relier une activité suspecte au financement du terrorisme. L'étude commandée par l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme conclut néanmoins que l'information fournie par les institutions financières demeure d'une importance capitale pour l'action menée en matière de renseignements et de répression contre le terrorisme. Il faudrait

⁴⁷ Étude menée par Sue Eckert (Brown University), Richard Gordon (Case Western Reserve University) et Nikos Passas (Northeastern University), publiée brièvement sur le site de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml).

promouvoir les initiatives visant à renforcer l'échange d'informations entre les gouvernements et le secteur privé. L'étude a également conclu que lorsque le renseignement concernant d'éventuelles activités terroristes est communiqué aux institutions financières, l'information que les institutions financières peuvent fournir sur les opérations financières est cruciale et ne peut être obtenue d'autres sources.

V. Interdiction de voyager

A. Efficacité de l'interdiction de voyager

67. Il est difficile de jauger l'efficacité de la mesure posant l'interdiction de voyager. Les États ne sont pas tenus de rendre compte au Comité des cas où ils ont empêché un individu inscrit sur la Liste des sanctions de franchir leurs frontières, et le Comité n'a eu connaissance, ces huit dernières années, d'aucun fait de cette nature. L'Équipe de surveillance a appris que des individus figurant sur la Liste avaient été reconduits à une frontière internationale et que d'autres étaient entrés sur le territoire d'un État Membre au moyen de documents de voyage ne correspondant pas exactement aux informations consignées dans la Liste, mais de tels cas sont rares. Cela étant, il est clair que certaines personnes répertoriées sur la Liste n'ont pas effectué de déplacements en raison de cette interdiction et que d'autres ont été amenées à prendre une fausse identité pour voyager.

B. Obstacles communs à l'application de l'interdiction de voyager

68. L'un des problèmes qui entrave l'application de l'interdiction de voyager réside dans le nombre considérable de noms portés sur des listes similaires et la nécessité pour les États d'inclure sur leurs propres listes de personnes à surveiller les noms renseignés dans la Liste des sanctions imposées à Al-Qaida⁴⁸. Si cette dernière n'a jamais comporté plus de 500 inscriptions, on estime ainsi que, fin octobre 2012, la liste des personnes interdites de vol par l'Agence pour la sécurité des transports des États-Unis comptait près de 21 000 noms⁴⁹, et que la base de données des terroristes et terroristes présumés de la Communauté d'États indépendants en comprenait 3 000⁵⁰.

69. La capacité de traitement des autorités nationales ne peut faire face à de tels volumes, d'autant plus qu'il leur est demandé d'accélérer le franchissement des frontières aux points de passage particulièrement fréquentés; même dans les pays qui disposent de bases de données sophistiquées, il arrive que certains échappent à ce maillage en raison de différences de graphie, surtout lorsque les noms sont

⁴⁸ Ni l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ni l'Association du transport aérien international (IATA) ne fournissent les listes de sanctions de l'Organisation des Nations Unies aux services de sécurité aérienne ou aux compagnies aériennes, et ces dernières n'ont pas davantage pour instruction de vérifier si leurs passagers y figurent ou non, même si elles ont souvent l'obligation de prendre en charge les passagers qui se voient refuser l'entrée sur le territoire national à leur point de destination.

⁴⁹ Ces chiffres demeurent confidentiels et l'estimation repose sur des études réalisées par l'Équipe.

⁵⁰ Informations communiquées à l'Équipe en octobre 2012 par un responsable de la sécurité de la Fédération de Russie.

translittérés. En collaboration avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Association du transport aérien international (IATA) et l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), l'Équipe a cherché à voir comment améliorer les techniques permettant de vérifier si les voyageurs figurent ou non sur la Liste des sanctions visant Al-Qaida. À cet égard, il est apparu que l'insertion de données biométriques dans les documents de voyage lisibles par machine marquerait, au final, un tournant décisif. D'ici là, le Comité devra déterminer jusqu'à quel niveau de sophistication technologique il est prêt à aller, et les États devront faire l'acquisition des équipements nécessaires et former leurs responsables à leur utilisation. Le Comité a accepté une recommandation avancée par l'Équipe, qui encourage les États à fournir des données biométriques et autres renseignements complémentaires lors du dépôt d'une demande d'inscription sur la Liste; le nouveau formulaire type comporte un espace prévu à cet effet, mais aucun État n'a transmis de telles informations à ce jour et ni le Comité ni son secrétariat n'ont trouvé de solution pour faire circuler les données en question.

70. Un autre problème vient de ce que, même lorsque les États sont disposés à communiquer leurs informations au Comité et sont juridiquement habilités à le faire, leurs bases de données nationales concernant des individus ciblés contiennent le plus souvent des renseignements confidentiels ou secrets et la levée de la protection qui les entoure s'avère un processus long, compliqué et hautement réglementé. Parfois aussi, les services de sécurité préfèrent garder pour eux des informations qu'ils détiennent concernant un individu inscrit sur la Liste qui doit également répondre d'accusations pénales, de crainte d'éveiller ses soupçons quant à l'importance des renseignements en leur possession. Il arrive aussi que la police et la justice choisissent d'échanger des informations avec leurs homologues et sous-estiment l'intérêt qu'il y a à ajouter des renseignements sur une liste qui permettrait uniquement d'empêcher des individus de franchir une frontière, mais non de procéder à leur arrestation ou d'engager quelque autre action à leur encontre. D'autres services qui détiennent des informations complémentaires concernant un individu figurant sur la Liste, mais qui, au regard de leur législation nationale, n'ont aucune raison d'ouvrir une enquête à son sujet ni de l'inculper, hésitent parfois à fournir certaines précisions pour des considérations tenant au respect de la vie privée et aux droits de l'homme.

71. Le rôle de canal de communication officiel entre l'Organisation des Nations Unies et les autorités nationales que jouent les ministères des affaires étrangères a posé à l'Équipe quelques difficultés, qui se sont cependant estompées par la suite. Dans certains cas, les renseignements ont ainsi du mal à parvenir à leurs destinataires en temps voulu et avec des explications suffisantes, ce qui a constitué un frein aux échanges ouverts d'informations. Ces huit dernières années, l'Équipe a toutefois réussi, en accord avec les ministères des affaires étrangères concernés, à établir des contacts directs avec les services de lutte contre le terrorisme d'un grand nombre d'États et à les ajouter sur les listes d'adresses électroniques des destinataires de notifications systématiques que gère le secrétariat du Comité. L'Équipe recommande à tous les États d'autoriser l'établissement de relations similaires entre le Comité et leurs services compétents.

72. Comme indiqué au paragraphe 30, l'application de l'interdiction de voyager se heurte à un autre problème de taille, qui tient à la porosité des frontières de nombreux États et au fait que les contrôles qui y sont pratiqués sont peu poussés. La communauté internationale s'emploie activement à trouver des solutions qui

permettraient de durcir les passages aux frontières dans certaines parties du monde, tandis que dans d'autres, des instances régionales s'efforcent, pour des raisons à la fois commerciales et politiques, de les assouplir. Quoi qu'il en soit, il serait illusoire d'escompter, dans un grand nombre de pays, l'instauration à brève échéance de contrôles aux frontières efficaces, indépendamment de l'aide qui leur est offerte dans ce domaine.

C. Dérogations

73. Depuis que des dérogations à l'interdiction de voyager ont été prévues par la résolution 1390 (2002) du Conseil de sécurité, trois demandes ont été déposées à cet effet par des autorités nationales et ont reçu une réponse favorable. Le système ne semble donc pas nécessiter une refonte immédiate; l'Équipe recommande toutefois au Conseil d'autoriser les individus figurant sur la Liste à solliciter une dérogation sans que leur requête nécessite l'aval des autorités nationales et à passer pour ce faire par le Médiateur. Ce dernier pourrait ensuite examiner la demande, la transmettre le cas échéant au Comité et, si celui-ci donne son accord, en aviser les États concernés.

D. Documents de voyage délivrés à des individus inscrits sur la Liste des sanctions

74. Le régime des sanctions n'interdit en rien les individus inscrits sur la Liste de détenir des documents de voyage valables ni d'en obtenir de nouveaux. L'Équipe relève néanmoins que de nombreux États Membres ont pour habitude de porter sur les documents de voyage délivrés à leurs ressortissants des mentions qui en limitent la validité, par exemple, à certains pays. Le Conseil de sécurité pourrait encourager les États qui délivrent des documents de voyage à des personnes figurant sur la Liste à y indiquer que leur titulaire fait l'objet d'une interdiction de voyager, en précisant les procédures de dérogation correspondantes. Pour accroître les chances d'alerter les polices des frontières et les agents en charge de la sécurité des transports lorsqu'ils se trouvent en présence d'un individu figurant sur la Liste qui tente de franchir une frontière nationale, un autre moyen serait de généraliser le recours à la plateforme de recherche d'INTERPOL baptisée « Documents de voyage associés aux notices ». Ils pourraient ainsi vérifier les données renseignées dans le passeport de l'intéressé afin de voir si celui-ci fait l'objet d'une notice spéciale⁵¹. Le Conseil de sécurité pourrait attirer l'attention des États Membres sur cet outil, comme il l'a déjà fait pour la base de données d'INTERPOL sur les « Documents de voyage volés ou perdus »⁵². Le Comité a pu constater par le passé tout l'intérêt qu'il y avait à inviter des États à s'assurer que les compagnies aériennes aient connaissance de l'interdiction de voyager qui frappe un individu⁵³; aussi le Conseil de sécurité pourrait-il inciter les États à aviser l'IATA et l'OACI que les individus inscrits sur la

⁵¹ Voir le rapport annuel 2011 d'INTERPOL, consultable sur le site www.interpol.int/News-and-media/Publications#n627.

⁵² On trouvera une description des bases de données d'INTERPOL sur le site www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases.

⁵³ S/2010/125, par. 14.

Liste des sanctions sont des « passagers non admissibles » qui ne peuvent effectuer des voyages à l'étranger, sauf dérogation⁵⁴.

VI. Embargo sur les armes

A. Armes utilisées par des entités inscrites sur la Liste des sanctions

75. Si les dirigeants d'Al-Qaida en sont de plus en plus réduits à n'avoir pour seule arme que la vidéo, les organisations qui lui sont affiliées ont en revanche étoffé leur arsenal – avec des armes lourdes pour certaines d'entre elles⁵⁵. Ce matériel, qui n'est pas utilisé dans les attentats terroristes, est devenu d'une telle qualité qu'une organisation comme Al-Qaida dans la péninsule arabique s'apparente davantage à une force paramilitaire qu'à un groupe terroriste. De même, l'afflux d'armes lourdes provenant de Lybie et destinées aux membres d'Al-Qaida au Maghreb islamique présents dans le nord du Mali a ici incité les combattants à se définir davantage en fonction du territoire qu'ils contrôlent que des attaques asymétriques qu'ils lancent contre les États de la région.

76. En Somalie, on assiste à un processus inverse : après les graves revers que le groupe Harakat Al-Shabaab Al-Mujaahidiin (Al-Shabaab), affilié à Al-Qaida, a essuyés en tant que force militaire organisée contrôlant le territoire, il pourrait en revenir à des tactiques plus ouvertement terroristes. Il a déjà lancé des attaques à petite échelle et envoyé des kamikazes contre des cibles en Somalie et au Kenya, mais ne s'est pas aventuré plus loin depuis l'attentat commis à Kampala (Ouganda) en juillet 2010. Il n'est toutefois pas impossible qu'il s'y risque et le Comité devra surveiller l'importance d'une telle menace pour décider si les activités d'Al-Shabaab, déjà visé par le régime de sanctions établi en application des résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) du Conseil de sécurité concernant la Somalie et l'Érythrée, pourraient être davantage jugulées dès lors qu'il serait également visé par le régime de sanctions imposé à Al-Qaida.

77. Les changements de profil et de tactique des entités inscrites sur la Liste selon l'armement dont elles disposent et la faiblesse des autorités nationales qui leur font face constituent un trait particulier qui caractérise les groupes affiliés à Al-Qaida et ont accéléré l'abandon progressif d'un terrorisme mondial au profit d'actions plus localisées. Il n'en demeure pas moins que les cibles civiles, y compris les aéronefs, risquent de devenir plus vulnérables selon la portée et la puissance de destruction des armes utilisées. D'où l'importance accrue que revêt l'embargo sur les armes. Lorsque des parties dont le nom figure sur la Liste ou des groupes qui leur sont liés sont impliqués dans des soulèvements locaux, le Conseil de sécurité et le Comité pourraient envisager d'appliquer l'embargo afin d'éviter que des armes meurtrières ne tombent entre de mauvaises mains; ils pourraient ainsi décréter un embargo qui

⁵⁴ L'IATA s'est dotée d'un système de gestion des informations relatives aux voyageurs qui contient les conditions imposées par les États Membres pour entrer sur leur territoire et que les compagnies aériennes interrogent avant d'autoriser l'embarquement des passagers.

⁵⁵ Ainsi, l'organisation Ansar al-Shari'a (répertoriée comme membre d'Al-Qaida dans la péninsule arabique) a réussi à s'emparer de tanks et d'armes lourdes appartenant aux Forces armées yéménites, et Al-Qaida au Maghreb islamique s'est procuré des armes pillées dans les stocks du Gouvernement libyen.

vaudrait pour les régions tenues par des insurgés liés à Al-Qaida⁵⁶, et avertir ces derniers qu'ils figureront à leur tour sur la Liste s'ils ne rompent pas ces liens⁵⁷.

B. Portée de l'embargo sur les armes

78. Bien que tous les États Membres aient adopté des mesures générales de limitation des armements, ils mésestiment pour beaucoup l'avantage que l'on peut tirer de la mise en place d'instruments spécialement ciblés sur Al-Qaida et sur les organisations qui lui sont associées et sont inscrites sur la Liste des sanctions⁵⁸, en dépit des encouragements donnés en ce sens par le Comité⁵⁹. Celui-ci a précisé, dans des notes d'information ainsi que dans une note explicative sur la terminologie de l'embargo sur les armes, les mesures auxquelles il était favorable⁶⁰; l'Équipe recommande au Conseil de sécurité de réfléchir à l'intérêt qu'il y aurait à inciter les États Membres, dans le dispositif d'une résolution, à recourir à ces mesures.

79. Si le critère d'« association » sur lequel repose l'inscription sur la Liste⁶¹ recouvre le fait de « recruter pour le compte » des entités y figurant, les mesures de sanction ne portent pas directement sur cette activité. Le Comité a indiqué qu'il soutenait la recommandation de l'Équipe appelant le Conseil de sécurité à interdire expressément la fourniture de personnel aux entités inscrites sur la Liste⁶². Il a également appuyé l'idée d'inviter le Conseil de sécurité à demander aux États d'empêcher que des personnes et entités inscrites sur la Liste puissent avoir accès à des infrastructures de formation militaire ou terroriste sur leur territoire, de créer de telles infrastructures ou d'en assurer le fonctionnement⁶³. De même, il a indiqué qu'il partageait l'avis de l'Équipe selon lequel le critère de « conseils, assistance ou formation techniques » devait viser aussi bien ceux qui organisent, encadrent ou fournissent des conseils, une assistance ou une formation aux parties figurant sur la

⁵⁶ Embargo qui pourrait être du même ordre, par exemple, que celui qui vise le territoire de l'Afghanistan placé sous le contrôle des Taliban, tel qu'identifié par le Comité créé par la résolution 1267. Voir la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité, par. 5.

⁵⁷ Dans sa résolution 2017 (2012), le Conseil de sécurité a appelé les groupes rebelles maliens à rompre tout lien avec les organisations terroristes, notamment Al-Qaida au Maghreb islamique, et s'est dit prêt à imposer des sanctions ciblées sur ceux qui ne le feraient pas.

⁵⁸ Il apparaît ainsi que de nombreux États ne diffusent pas la Liste des sanctions en-dehors des organismes chargés du contrôle des importations et exportations d'armements militaires. Il peut en résulter un manque de coordination tant au sein des gouvernements qu'entre les pouvoirs publics et les entreprises du secteur privé qui s'occupent des armements, du matériel ou du savoir-faire soumis à l'embargo sur les armes.

⁵⁹ S/2008/16, par. 27.

⁶⁰ Il en a été fait état dernièrement dans le onzième rapport de l'Équipe (S/2010/245), par. 64. La note explicative sur la terminologie de l'embargo sur les armes est consultable sur le site www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml.

⁶¹ Voir la résolution 1617 (2005) du Conseil de sécurité, par. 2.

⁶² Voir la position du Comité concernant les recommandations contenues dans le septième rapport de l'Équipe (S/2008/16, par. 23), confirmée dans sa position relative au dixième rapport (S/2010/125, par. 15). Le Comité a fourni des exemples de législations pertinentes dans le document qu'il a consacré à l'expérience des États Membres concernant l'application des sanctions, document qui détaille ces mesures et qui peut être consulté sur le site www.un.org/sc/committees/1267/ExperiencesofMemberStates.pdf.

⁶³ Voir la position du Comité concernant les recommandations contenues dans le huitième rapport de l'Équipe (S/2008/408, par. 21).

Liste que ceux qui les reçoivent⁶⁴. Le Comité a précisé son point de vue dans sa note explicative sur la terminologie de l'embargo, et l'Équipe recommande ici aussi au Conseil de sécurité de faire ressortir sa position dans une future résolution.

C. Fourniture indirecte et extraterritoriale

80. Soucieux d'empêcher la fourniture, la vente ou le transfert indirects d'armes et de matériel connexe aux personnes et entités dont le nom figure sur la Liste, le Comité a approuvé la recommandation de l'Équipe d'encourager la création de mécanismes nationaux et internationaux visant à garantir que ni les acheteurs ni les utilisateurs finals d'armes n'apparaissent sur la Liste ou n'agissent pour le compte d'un individu ou d'une entité y figurant⁶⁵. Le Comité a conscience des difficultés que pose l'application de l'embargo sur les armes à des parties non inscrites sur la Liste qui fournissent des armes à des parties y figurant, mais a précisé que les États y étaient tenus s'ils voulaient respecter le régime des sanctions⁶⁶. Il a également encouragé les États à échanger les informations dont ils disposent sur ces personnes, notamment par le biais d'INTERPOL⁶⁷. Le Conseil de sécurité pourrait durcir ces positions. Il pourrait par ailleurs demander à l'Équipe de donner au Comité des informations sur les personnes non inscrites sur la Liste qui agissent pour le compte d'entités y figurant en violation de l'embargo sur les armes, en vue d'ajouter leur nom sur la Liste⁶⁸.

D. Obligation de se conformer à l'embargo sur les armes

81. L'Équipe de surveillance a recommandé d'imposer aux individus figurant sur la Liste l'obligation formelle de se conformer aux sanctions, et aux États de les informer des mesures prises contre eux⁶⁹. Le Comité a appuyé sans réserve la recommandation de l'Équipe appelant les États à s'assurer que leurs nationaux ne violent pas l'embargo sur les armes et, au cas où cela se produirait, à veiller à ce qu'ils soient dotés de la législation voulue pour prendre des mesures à leur rencontre⁷⁰. L'obligation légale de respecter les mesures nationales visant à appliquer l'embargo sur les armes pourrait être communiquée aux parties lors de la notification de l'inscription de leur nom sur la Liste conformément au paragraphe 20 de la résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité.

⁶⁴ Voir la position exprimée par le Comité concernant les recommandations contenues dans le sixième rapport de l'Équipe (S/2007/229, par. 18), et confirmée dans sa position relative au dixième rapport (S/2010/125, par. 15). Une description de ces mesures figure dans le document du Comité consacré à l'expérience des États Membres concernant l'application des sanctions.

⁶⁵ Voir S/2008/16, par. 22.

⁶⁶ Le Comité a clarifié sa position dans une note explicative sur la terminologie de l'embargo.

⁶⁷ Voir la position du Comité concernant les recommandations contenues dans le neuvième rapport de l'Équipe (S/2009/427, par. 26).

⁶⁸ Le Conseil de sécurité a ainsi chargé le Groupe de contrôle pour la Somalie et l'Érythrée d'inclure dans ses rapports toute information pouvant servir à désigner éventuellement ces personnes et entités [voir résolution 2060 (2012), par. 13 a)].

⁶⁹ Proposition formulée dans le septième rapport de l'Équipe (S/2006/677, par. 111).

⁷⁰ Voir la position du Comité concernant les recommandations contenues dans le cinquième rapport de l'Équipe (S/2006/1047, par. 16), et celles contenues dans son septième rapport (S/2008/16, par. 29).

E. Normes internationales liées à l'embargo sur les armes

82. Les normes internationales ne font habituellement pas mention des régimes de sanctions correspondants du Conseil de sécurité, malgré l'obligation faite aux États Membres de s'y conformer. L'article 48 de la Charte des Nations Unies exige des États Membres qu'ils exécutent les décisions du Conseil de sécurité non seulement directement, mais aussi grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie. Le Comité a accepté, sur le principe, de faire en sorte que d'autres initiatives internationales portant sur le contrôle des armes tiennent compte des dispositions relatives à l'embargo sur les armes qui visent Al-Qaida. Il s'est également engagé à encourager les États à utiliser la base de données d'INTERPOL sur les armes et les explosifs (Système IWETS) ainsi que les autres mécanismes créés par des organisations internationales actives dans ce domaine telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Association du transport aérien international (IATA) et l'Organisation mondiale des douanes (OMD) afin de les aider à faire appliquer l'embargo sur les armes⁷¹. Cette coordination a de surcroît reçu le soutien du Conseil de sécurité, qui a expressément évoqué le rôle des autres instances internationales dans les résolutions 2017 (2011) sur la Libye et 2071 (2012) sur la situation dans le nord du Mali⁷².

F. Violations potentielles et non-respect de l'embargo

83. Bien que l'application de l'embargo sur les armes constitue une obligation faite à tous les États Membres⁷³, certains d'entre eux ont indiqué à l'Équipe de surveillance qu'ils pâtissaient du laxisme dont font preuve d'autres États en la matière. Le paragraphe 46 de la résolution 1989 (2011) comporte des dispositions qui permettent de régler cette question, mais aucun État n'a jusqu'ici officiellement sollicité le Comité à cet effet. Il est cependant possible, grâce à leur traçabilité, de remonter les filières par lesquelles de nombreux systèmes d'armes lourdes ou sophistiquées parviennent aux organisations affiliées à Al-Qaida. L'Équipe n'a pas pour mission de mener des enquêtes, mais les membres du Comité qui disposent des moyens nécessaires pourraient se charger de ces questions et les porter à l'attention du Comité. Une autre solution consisterait à faire modifier par le Conseil de sécurité le mandat de l'Équipe en tenant compte des recommandations du Secrétaire général relatives aux échanges d'informations entre les institutions des Nations Unies⁷⁴. Un

⁷¹ Voir la position du Comité concernant les recommandations contenues dans le huitième rapport de l'Équipe (S/2008/408, par. 20, et S/2008/16, par. 25 et 26). Voir aussi le dixième rapport de l'Équipe (S/2009/502, par. 84).

⁷² S'agissant des références existantes, voir la résolution 1735 (2006), par. 23, du Conseil de sécurité. Aux termes de la résolution 1989 (2011), annexe I, al. v), le Conseil a par ailleurs chargé l'Équipe de collaborer avec les organisations internationales et régionales compétentes afin de faire mieux connaître et respecter les mesures. Voir aussi le douzième rapport de l'Équipe (S/2012/729, par. 64).

⁷³ Les objectifs de l'embargo sur les armes s'inscrivent également dans le droit fil des dispositions de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies approuvée à l'unanimité des États Membres en septembre 2006. Voir la résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe, al. 1 c) du préambule, sect. II, par. 1, 5 et 13, et sect. III par. 9 à 12.

⁷⁴ Le Secrétaire général a noté dans son rapport sur les armes de petit calibre que « le Conseil de sécurité voudra[it] peut-être encourager dans une optique pragmatique la coopération renforcée des différents comités des sanctions créés par le Conseil, des missions de maintien de la paix,

respect plus visible de l'embargo pourrait dynamiser l'application du régime des sanctions dans de nombreux pays qui soutiennent activement l'action du Comité et les amener à y contribuer davantage.

VII. Activités de l'Équipe de surveillance

A. Visites

84. L'Équipe de surveillance s'est rendue dans 12 États Membres au cours des sept mois compris entre avril et octobre 2012, portant ainsi à 98 le nombre total de pays visités au moins une fois depuis sa constitution. Ces visites ont été extrêmement utiles pour l'Équipe, qui espère qu'elles l'ont aussi été pour le Comité et les États concernés. Elles ont permis à l'Équipe de comprendre les difficultés auxquelles doivent faire face les États Membres pour donner pleinement effet aux mesures mises en place et trouver des solutions potentielles; elles lui ont aussi permis de voir comment différents États perçoivent la menace que posent les parties inscrites sur la Liste et de formuler des propositions pour que le régime des sanctions reflète mieux leurs points de vue; elles lui ont permis de se familiariser avec l'éventail des actions antiterroristes déployées par les États et de côtoyer ceux qui ont des responsabilités en matière, tant sur le plan opérationnel qu'en termes d'orientations générales; elles lui ont permis de cerner les préoccupations des États Membres quant aux procédures du Comité et de réfléchir aux améliorations qui pourraient y être apportées; elles lui ont aussi et surtout permis d'établir entre les États et le Comité un partenariat dynamique qui a contribué à la mise en place d'une réaction internationale réellement coordonnée à la menace que présente Al-Qaida.

B. Organisations internationales, régionales et sous-régionales

85. L'Équipe a monté des formations et présenté des exposés lors de réunions internationales tenues dans le monde entier, dont certaines organisées par l'Union africaine, le Groupe Asie/Pacifique, l'Union européenne, l'Organisation des États américains et de nombreux autres organismes régionaux. Elle a en outre pris part à une multitude de forums et séminaires partout dans le monde ainsi qu'à un grand nombre de réunions GAFI et d'organismes régionaux de type GAFI.

86. Durant ces réunions, l'Équipe a eu l'occasion d'exposer le régime des sanctions et ses objectifs, et de promouvoir leur mise en œuvre. La notoriété du Comité s'en est trouvée accrue et ses procédures ont suscité d'intenses discussions, qui sont pratiquement toutes venues appuyer ses objectifs. Le régime des sanctions est devenu une référence pour les mesures ciblées du Conseil de sécurité, et l'action du Comité et de l'Équipe a conféré aux Nations Unies un rôle opérationnel dans la lutte contre le terrorisme à la mesure du rôle procédural et normatif que jouent le Comité contre le terrorisme créé en vertu de la résolution 1373 (2001) et sa direction exécutive.

87. L'Équipe a participé très activement à l'élaboration des mesures destinées à lutter contre le financement du terrorisme, tant au sein qu'en dehors du Groupe

des États Membres et de leurs autorités d'investigation ainsi que des organisations régionales et internationales concernées » (S/2011/255, par. 36).

d'action financière internationale sur le blanchiment des capitaux, ce qui s'est avéré d'autant plus important qu'il a fallu adapter la réglementation au niveau mondial pour ne pas se laisser distancer par l'évolution des méthodes qu'utilisent les terroristes. Les États sont ainsi plus nombreux à pouvoir appliquer le gel des avoirs en invoquant leur législation interne, et ceux qui ne le peuvent pas s'emploient à trouver les moyens de se doter de cette possibilité.

C. Coopération avec INTERPOL

88. La coopération de l'Équipe de surveillance avec INTERPOL a eu elle aussi des répercussions capitales qui ont abouti à la création des Notices spéciales INTERPOL-Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, qui ont elles-mêmes été étendues à d'autres régimes de sanctions du Conseil de sécurité. L'Équipe est désormais étroitement associée aux formations organisées à l'initiative d'INTERPOL et est pour beaucoup dans la participation de cette dernière aux activités des Nations Unies. INTERPOL continue de publier sur son site Web accessible au public les Notices précitées pour les personnes et entités inscrites sur la Liste des sanctions⁷⁵.

D. Réunions régionales avec des services de renseignement et de sécurité

89. L'Équipe de surveillance est aussi à l'origine d'une collaboration soutenue entre le Comité et des services de renseignement et de sécurité du monde entier. Elle a organisé 10 réunions destinées aux directeurs et directeurs adjoints des services de renseignement et de sécurité d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient et du Pakistan, et cinq autres réunions pour les services des pays d'Afrique de l'Est et du Golfe, qui ont porté sur la situation en Afrique de l'Est. Elle a également tenu trois réunions régionales à l'intention des services opérant en Asie du Sud-est. Elle a par ailleurs pris part à cinq réunions annuelles des services spéciaux, des services de sécurité et des forces de l'ordre organisées par le Service de sécurité fédéral de la Fédération de Russie, à deux réunions des services de renseignement et de sécurité en Afrique de l'Ouest, ainsi qu'à toutes les réunions annuelles du Forum sur la sécurité organisé par l'Aspen Institute.

90. L'intérêt de ces réunions réside dans la possibilité qu'elles offrent de tisser des liens entre ceux qui s'occupent de la lutte contre le terrorisme au plan opérationnel et les instances normatives du Conseil de sécurité. Les activités des uns et des autres ne les amènent guère à dialoguer, de sorte qu'elles ne cherchent pas spontanément à connaître ou comprendre leurs difficultés et potentialités mutuelles. L'Équipe a pu, grâce à ces échanges, renforcer l'efficacité de ces deux secteurs d'intervention.

⁷⁵ Le site Web d'INTERPOL accessible au public (<http://interpol.int/UN>) regroupe ces notices concernant Al-Qaida et les inscriptions relatives à des personnes figurant sur la Liste comme Taliban; il pourra, à terme, y ajouter les personnes inscrites sur la Liste en application de la résolution 1521 (2003) concernant le Libéria.

E. Coopération avec le Comité contre le terrorisme et le Comité créé par la résolution 1540 (2004)

91. Trois groupes d'experts ont pris part ensemble à 12 ateliers et l'Équipe a effectué des visites dans 21 pays en coordination avec des experts de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme ainsi que deux visites avec les experts qui assistent le Comité créé par la résolution 1540 (2004). L'Équipe a coordonné ses projets de déplacements avec le Comité contre le terrorisme et le Groupe d'experts créé par la résolution 1540, et a échangé des informations avec ceux-ci avant leur départ et après leur retour. Les trois groupes d'experts ont organisé quelques débats publics ponctuels afin d'échanger les points de vue et de voir comment parvenir à une meilleure coordination dans le cadre de leurs mandats respectifs. L'Équipe a également cherché à favoriser les contacts et la coopération avec d'autres groupes d'experts chargés d'appuyer des comités du Conseil de sécurité⁷⁶.

92. Cette action conjointe, utile en tout état de cause, répond à une demande du Conseil de sécurité appelant à coordonner les activités et à éviter les doubles emplois. Elle a abouti à délimiter beaucoup plus clairement les domaines d'activité les mieux adaptés à l'Équipe de surveillance et ceux convenant davantage aux autres groupes d'experts. Les groupes trouvent plus intéressant de mener des activités distinctes et de se tenir mutuellement informés plutôt que de vouloir amalgamer leurs différents mandats pour s'engager dans des activités communes qui ne leur sont pas naturelles. Une exception toutefois : les formations destinées aux responsables chargés de la lutte contre le terrorisme que les groupes organisent conjointement, en particulier celles consacrées au gel des avoirs et à d'autres aspects des diverses résolutions contraignantes du Conseil de sécurité.

F. Coopération avec l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

93. L'Équipe de surveillance prend très au sérieux son rôle au sein de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, l'une des trois seules instances de l'Organisation des Nations Unies à s'intéresser de manière régulière aux problèmes de terrorisme⁷⁷. L'Équipe de surveillance participe activement à différents groupes de travail et s'emploie à promouvoir un certain nombre de projets. Elle s'occupe de questions liées à la lutte contre l'attrait exercé par le terrorisme dans le cadre de la Stratégie mondiale des Nations Unies et s'efforce de voir comment favoriser le renforcement des capacités en la matière. Elle copréside également le Groupe de travail en charge de la lutte contre l'utilisation de l'Internet à des fins terroristes. Elle est aussi activement impliquée dans les groupes de travail qui traitent du financement du terrorisme, du respect des droits de l'homme dans la lutte contre le

⁷⁶ À l'occasion notamment de deux réunions avec les Groupes d'experts chargés d'assister les Comités du Conseil de sécurité créés par les résolutions 1718 (2006) sur la République populaire démocratique de Corée et 1737 (2006) sur la République islamique d'Iran, qui ont eu pour objectif de définir une approche cohérente quant à l'aide à apporter aux États Membres dans la mise en œuvre du gel des avoirs décrété par le Conseil de sécurité conformément aux recommandations révisées 5, 6 et 7 du Groupe d'action financière internationale sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

⁷⁷ Avec le Comité contre le terrorisme et le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

terrorisme et du contrôle des frontières, et participe, en sa qualité de membre de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, aux travaux du Forum mondial de lutte contre le terrorisme.

Annexe I

Procédures judiciaires concernant des personnes inscrites sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida

1. On trouvera ci-après un exposé des procédures judiciaires concernant des individus et entités figurant sur la Liste des sanctions imposées à Al-Qaida qui, à la connaissance de l'Équipe de surveillance, sont en cours ou viennent d'être closes.

Union européenne

2. La Commission européenne et un État membre de l'Union européenne ont formé un recours conjoint contre l'arrêt rendu en septembre 2010 dans l'affaire concernant Yasin Abdullah Ezzedine Qadi^a, par lequel le Tribunal de l'Union européenne a ordonné l'annulation des sanctions contre l'intéressé, retenant un critère de contrôle juridictionnel « complet et rigoureux »^b. La Cour européenne de justice a examiné le recours lors d'une audience tenue le 16 octobre 2012. La procédure d'appel est toujours en cours, bien que le Comité des sanctions contre Al-Qaida ait rayé de la Liste le nom de M. Qadi le 5 octobre 2012.

3. Dans l'attente du jugement définitif de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Qadi*, le Tribunal de l'Union européenne a suspendu la procédure engagée notamment par Sanabel Relief Agency Limited (QE.S.124.06)^c.

Pakistan

4. Le recours formé par la Société fiduciaire Al Rashid Trust (QE.A.5.01) pour contester l'application des sanctions à son égard est toujours en instance devant la Cour suprême du Pakistan, qui est saisie d'un appel interjeté par le Gouvernement en 2003^d. L'action engagée aux mêmes fins par la Société fiduciaire Al-Akhtar Trust International (QE.A.121.05) reste en instance devant une juridiction inférieure^e.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

5. Hani al-Sayyid al-Sebai Yusif (QI.A.198.05), résident britannique, conteste actuellement en justice la légalité de son inscription sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida^f.

^a Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (<http://curia.europa.eu>), affaire T-85/09, *Kadi c. Commission*, 30 septembre 2010.

^b *Kadi c. Commission*, par. 151.

^c Ibid., affaire T-134/11, *Al-Faqih et autres c. Commission*.

^d Informations communiquées par le Pakistan.

^e Informations communiquées par le Pakistan.

^f Informations communiquées par le Royaume-Uni.

États-Unis d'Amérique

6. Le 23 septembre 2011, la Cour d'appel du neuvième circuit a rendu un arrêt par lequel elle a confirmé la décision d'inscrire sur la Liste la Fondation Al-Haramain (États-Unis d'Amérique) [Al-Haramain Foundation (United States of America)] (QE.A.117.04), concluant que, si la procédure avait par certains aspects porté atteinte au droit d'être jugé équitablement garanti à la Fondation par le cinquième amendement, ces violations avaient été sans conséquence^g. La Cour a néanmoins jugé que l'inscription sur la Liste sans délivrance préalable d'une ordonnance était contraire au quatrième amendement et a renvoyé l'affaire devant le tribunal de district. Le 14 décembre 2011, le Gouvernement a demandé le réexamen de l'affaire. Le 27 février 2012, la Cour a rejeté cette demande et reformulé sa décision de manière à clarifier son opinion sur la question du quatrième amendement. Le renvoi est actuellement examiné devant le tribunal de district.

7. Le 19 mars 2012, le Tribunal fédéral du district de Columbia a jugé que la décision des États-Unis de placer Yasin Qadi sur la liste des personnes visées par des mesures était « amplement justifiée » compte tenu du fait que des documents, tant publics que confidentiels, démontraient qu'il soutenait des éléments parmi lesquels des personnes liées à Al-Qaida et des groupes et activités associés à cette organisation. Le Tribunal a estimé que Yasin Qadi avait aidé des membres d'Al-Qaida, dont Wa'el Julaidan (QI.J.79.02), en leur apportant un appui, notamment sous la forme de fonds d'un montant supérieur à 1 million de dollar. Il a par ailleurs rejeté les arguments mis en avant par le requérant pour invoquer une violation des droits qui lui étaient garantis par la Constitution^h. Yasin Qadi a formé un recours contre la décision du tribunal du district devant la Cour d'appel fédérale du circuit du district de Columbia, mais a mis fin de sa propre initiative à la procédure le 31 juillet 2012.

Affaires concernant des personnes dont le nom a désormais été rayé de la Liste par le Comité

Union européenne

8. Le tribunal de l'Union européenne a suspendu la procédureⁱ engagée par Saad Rashed Mohammed Al-Faqih et le Mouvement pour la réforme en Arabie^j dans l'attente du jugement définitif de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Qadi*.

^g *Al Haramain Islamic v. United States Department of Treasury*, n° 10-35032 (23 septembre 2011) (consultable en anglais à l'adresse suivante : www.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2011/09/23/10-35032.pdf).

^h *Kadi c. Geithner*, n° 09-0108, avis rendu par le tribunal fédéral du district de Columbia le 19 mars 2012 (consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://docs.justia.com/cases/federal/district-courts/district-of-columbia/dcdce/1:2009cv00108/134774/56/0.pdf?1332242198>).

ⁱ Affaire T-322/09, *Al-Faqih et MIRA c. le Conseil et la Commission* (consultable à l'adresse suivante : <http://curia.europa.eu>).

^j Rayé de la Liste le 2 juillet 2012.

Cour européenne des droits de l'homme

9. La Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a statué, le 12 septembre 2012, sur l'affaire dont elle avait été saisie par Youssef Mustapha Nada Ebada^k. La Cour s'est prononcée en faveur de ce dernier en invoquant des arguments globalement similaires à ceux sur lesquels repose l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Qadi*, estimant que les autorités helvétiques n'avaient pas donné à l'intéressé un mécanisme approprié pour contester l'application des sanctions prises contre lui et que la Suisse « [aurait dû] prendre – ou au moins tente[r] de prendre – toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation individuelle du requérant » (par. 196).

^k Arrêt rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme le 12 septembre 2012 en l'affaire *Nada c. Suisse* (n° 10593/08) (consultable sur le site www.echr.coe.int).

Annexe II

Nouveaux défis en matière de lutte contre le financement du terrorisme – les services bancaires fournis par la téléphonie mobile

1. Les services bancaires fournis par la téléphonie mobile constituent un phénomène relativement récent qui a redessiné le paysage des services financiers dans plus de 60 pays un peu partout dans le monde. Une première étude réalisée en 2009^a a révélé que près de 4 milliards d'individus dans le monde n'avaient pas accès aux services financiers conventionnels. On notera au passage qu'un milliard de personnes n'ont pas de compte bancaire, mais possèdent un téléphone portable. Cette même étude estimait en outre qu'en 2012, 364 millions d'individus à faibles revenus n'ayant pas de compte en banque auraient recours à des services monétaires passant par la téléphonie mobile, ce qui générerait pour ce secteur des nouvelles recettes qui pourraient atteindre 7,8 milliards de dollars.

2. En 2006^b, on ne recensait dans le monde que 10 sociétés spécialisées dans les services monétaires passant par la téléphonie mobile; en 2010, leur nombre était passé à 38, et il en existe à présent plus de 140^c, disséminés dans 65^d pays. Au Kenya, par exemple^e, où le recours aux services bancaires fournis au moyen de la téléphonie mobile semble rencontrer un très grand succès, des services financiers passant par le téléphone portable ont commencé à être proposés en 2007; à la date du 31 décembre 2011, ils totalisaient plus de 19,2 millions de clients et, au cours de ce seul mois, quelque 118,4 millions de shillings kényans (KSh) ont changé de mains à la faveur de 41,42 millions de transactions. Au Pakistan^f, plus de 400 000 comptes bancaires ont été ouverts sur des téléphones portables et plus de 10 millions d'opérations financières ont été effectuées au cours des 18 premiers mois d'existence de ces services. Selon des chiffres publiés en 2010^g, les Philippines comptaient 3,7 millions d'utilisateurs actifs de plateformes de téléphone mobile proposant de conserver de l'argent sous une forme électronique et les utiliser ensuite pour envoyer des fonds ou payer des factures. Au Bangladesh^h, le nombre de comptes ouverts sur des téléphones portables était de l'ordre de 500 000 en mars 2012 et les agents servant d'intermédiaires à cet effet étaient plus de 9 000, le montant cumulé des opérations ainsi réalisées représentant 25,9 millions de dollars.

^a « Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines », note d'information du Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres (CGAP), décembre 2009.

^b « Mobile banking and financial inclusion, the regulatory lessons » (Policy Research Working Paper n° 5664, Banque mondiale, mai 2011), p. 2.

^c <http://www.cgap.org/topics/mobile-banking>.

^d <http://www.mobilemoneylive.org/money-tracker>.

^e <http://www.centralbank.go.ke/index.php/presentations>.

^f Informations communiquées par le Gouverneur adjoint de la Banque centrale du Pakistan lors de la quatrième Conférence internationale sur le commerce passant par la téléphonie mobile, mars 2011.

^g Notes du CGAP concernant la réglementation relative aux services bancaires sans agence aux Philippines, janvier 2010, p. 5.

^h « The Growth of Mobile Financial Services in Bangladesh » (<http://www.cgap.org/blog/growth-mobile-financial-services-bangladesh>).

En Afghanistanⁱ, plus de 500 policiers reçoivent leur salaire par le réseau bancaire fourni par la téléphonie mobile. La République-Unie de Tanzanie autorise de payer ses impôts en recourant aux services monétaires passant par la téléphone mobile et, dans certains pays, ces services servent à verser des prestations ou des aides sociales. Bien qu'il soit possible d'envoyer des fonds à l'étranger via le téléphone portable dans un certain nombre de pays, ce type d'opérations suscite jusqu'ici peu d'intérêt comparativement aux transferts de fonds nationaux^j.

3. Les services bancaires fournis par la téléphonie mobile contribuent indéniablement à faciliter l'accès aux services financiers et à favoriser l'intégrité financière en ce qu'ils font passer un plus grand nombre d'opérations par les voies officielles. Compte tenu de leur essor considérable au niveau mondial, il est toutefois à craindre que ne se multiplient les cas où ces services sont détournés de leur but pour financer le terrorisme. De fait, l'un des bailleurs de fonds d'Al-Chabab, Jim'ale Ali Ahmed Nur, qui figurait anciennement sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida et qui est à présent inscrit sur la Liste établie par le Comité du Conseil de sécurité créé par les résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) pour la Somalie et l'Érythrée, est soupçonné d'avoir mis sur pied un service de transfert de fonds de mobile à mobile et d'avoir conclu avec Al-Chabab un accord renforçant l'anonymat de ces opérations en supprimant l'obligation de s'identifier^k. Il est encore trop tôt pour évaluer pleinement l'ampleur de la menace, mais une étude réalisée par la Banque mondiale en 2011^l a d'ores et déjà pointé du doigt certains de ces risques, qui seront examinés ci-après.

4. Plusieurs modèles d'activité sont apparus en matière de services bancaires fournis au moyen de la téléphonie mobile, qui diffèrent selon l'environnement dans lequel ils sont appelés à s'intégrer. D'une façon générale, ils doivent, pour toucher le plus grand nombre d'utilisateurs possible, offrir un moyen simple de convertir de l'argent liquide en monnaie électronique, et vice-versa. D'où l'importance majeure que revêtent les points de vente dans la plupart des modèles d'activité axés sur les services bancaires passant par la téléphonie mobile. Au Kenya, par exemple, les services de ce type s'appuyaient, en février 2012, sur un réseau de 50 000 agents (magasins, stations d'essence et pharmacies) disséminés sur tout le territoire^m. Au Brésil, où quasiment tout point de vente peut jouer ce rôle, le pays comptait, en janvier 2008, plus de 95 000 agents offrant de tels servicesⁿ.

5. L'utilisation des points de vente pose des difficultés particulières pour la lutte contre le financement du terrorisme. Ces détaillants ne sont pas des acteurs traditionnels du monde de la finance et ne sont donc pas soumis, dans l'exercice

ⁱ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); « Project in Spotlight: Law and Order Trust Fund » (<http://www.undp.org.af/Publications/projectinspotlight/Project%20in%20Spotlight%20--%20LOTFA.pdf>).

^j CGAP, « Landscape study in international remittances through mobile money » (<http://www.cgap.org/blog/lessons-pioneer-mobile-international-remittances-philippines>; <http://www.slideshare.net/CGAP/cgap-landscape-study-on-international-remittances-through-mobile-2012>).

^k http://www.un.org/sc/committees/751/pdf/1844_cons_list.pdf.

^l *Protecting Mobile Money against Financial Crimes*, Banque mondiale, Washington, 2011.

^m Exposé de la Banque centrale du Kenya (<http://www.centralbank.go.ke/index.php/presentations>).

ⁿ « Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance », Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres (CGAP), Focus Note n° 43, janvier 2008, p. 9.

quotidien de leurs activités, aux obligations propres à cette lutte. S'ils n'y sont pas correctement formés et sensibilisés, ils risquent d'être manipulés pour financer le terrorisme ou faciliter l'envoi de fonds à des personnes ou entités inscrites sur une liste de sanctions. La Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida n'est pas communiquée aux détaillants et, même à supposer qu'elle le soit, ils ne possèdent ni les systèmes ni les procédures nécessaires pour vérifier que des clients potentiels n'y figurent pas. Des études ont montré que les autorités et les fournisseurs d'accès sont pour l'heure aux prises avec des problèmes qui touchent à la réglementation, au contrôle et à l'agrément des points de vente¹. Le risque de financer des terroristes par ce biais est préoccupant dans les régions où l'activité terroriste est très importante et où le recours aux services bancaires passant par la téléphonie mobile est de plus en plus fréquent, en particulier dans les zones de conflit où il est pratiquement impossible de mettre en place un quelconque encadrement ou contrôle.

6. Bien que les transactions bancaires effectuées via un téléphone portable soient des opérations électroniques qui laissent par conséquent une trace, certaines pratiques, d'ordre culturel, pourraient les occulter. Ainsi, il est très courant en Afrique et en Asie que des villageois se partagent un téléphone¹. La communauté locale charge quelqu'un de gérer un téléphone portable qui est à la disposition de tous les habitants du village. En cas d'abonnement obligatoire, le téléphone sera mis au nom de celui qui en est responsable, ce qui masque l'identité des autres utilisateurs. La renonciation (sous la contrainte ou non) d'un abonné, de même que le vol d'un téléphone, peuvent également induire des risques de financement du terrorisme. Dans certains pays, il a déjà été constaté que des organisations criminelles impliquées dans le trafic de stupéfiants se livraient à de tels abus. Le risque existe aussi que des terroristes puissent accéder aux services bancaires fournis par la téléphonie mobile en donnant un faux nom ou sans dévoiler leur identité.

7. Il est également possible d'ouvrir plusieurs comptes pour dissimuler la valeur totale des dépôts. Les méthodes actuellement employées pour déceler les transactions suspectes^o ne permettent guère de repérer les caractéristiques propres à une activité douteuse parmi des milliers d'opérations de transfert de fonds portant sur des montants peu élevés^p. De plus, rien n'indique que les opérateurs des réseaux de téléphonie mobile aient doté leurs systèmes informatiques d'un mécanisme de surveillance qui signalerait les personnes ou entités figurant sur la Liste des sanctions contre Al-Qaida.

8. Les risques de financement du terrorisme qui découlent de l'utilisation des services bancaires fournis par la téléphonie mobile peuvent être atténués par des contre-mesures proportionnelles. La recommandation révisée n° 15 du Groupe d'action financière internationale sur le blanchiment de capitaux (GAFI)^q appelle les pays et les institutions financières à évaluer les risques de financement du terrorisme pouvant résulter de l'utilisation de technologies nouvelles, et ce avant

^o L'ancienne recommandation n° 11 du GAFI demandait notamment aux institutions financières d'apporter une attention particulière à toutes les opérations d'un montant anormalement élevé.

^p Les autorités de régulation d'un certain nombre de pays ont plafonné le montant des opérations effectuées par le biais de services bancaires passant par la téléphonie mobile. Au Kenya, par exemple, elles sont plafonnées à 420 dollars, au Bangladesh à 10 000 taka (environ 122 dollars) par jour et à 25 000 taka (environ 300 dollars) par mois. Aux Philippines, le plafond journalier pour les transactions est de 40 000 pesos philippins (environ 975 dollars).

^q Ancienne recommandation n° 8 du GAFI.

qu'elles ne soient mises en place. Une fois les risques identifiés, les institutions financières devraient prendre les mesures appropriées pour les gérer et les atténuer. Dans un certain nombre de pays où les services bancaires passant par la téléphonie mobile sont très répandus, aucune évaluation de ces risques n'a malheureusement été prévue. Pour autant, quelques-uns d'entre eux ont étendu le champ d'application des mesures de lutte contre le financement du terrorisme aux fournisseurs des services précités. Ces mesures englobent l'agrément et le contrôle des opérateurs de réseaux de téléphonie mobile, des règles de vigilance à l'égard de la clientèle, l'enregistrement de données et l'obligation de signaler des transactions suspectes. Dans certains pays, ces opérateurs sont tenus d'assurer aux agents de leurs points de vente une formation en matière de lutte contre le financement du terrorisme. La plupart, sinon la totalité, des pays plafonnent le montant des transactions financières qui peuvent être effectuées via le réseau de téléphonie mobile.

Annexe III

Évolution du régime des sanctions imposées à Al-Qaida depuis 2004

Modifications d'ordre procédural intervenues entre 2004 et 2012

1. Depuis l'adoption de sa résolution 1267 (1999), le Conseil de sécurité a étoffé le régime des sanctions imposées à Al-Qaida par le biais de 11 autres résolutions. Les trois mesures de sanctions proprement dites sont demeurées inchangées depuis janvier 2002 [résolution 1390 (2002)], même si les procédures y afférentes ont beaucoup évolué. En réponse à une recommandation de l'Équipe de surveillance suggérant au Comité de s'intéresser non seulement aux moyens financiers, aux déplacements et aux stocks de munitions des parties figurant sur la Liste des sanctions, mais aussi à leur capacité à communiquer, le Conseil de sécurité a régulièrement rappelé aux États depuis 2006 [résolution 1735 (2006)] que le gel des avoirs s'appliquait aussi à la fourniture de services d'hébergement Internet ou autres services connexes, mais n'a pas trouvé le moyen de contraindre les États à fermer des sites Web qui soutiennent des parties inscrites sur la Liste. Dans cette même résolution, le Conseil de sécurité a mis en avant que des parties dont le nom figure sur la Liste pouvaient être financées par le trafic de stupéfiants; dans sa résolution 1822 (2008), il a parallèlement mentionné les fonds frauduleux. Depuis l'adoption de la résolution 1904 (2009), le Conseil de sécurité attire l'attention sur le fait que les enlèvements assortis d'une demande de rançon constituent, pour les parties inscrites sur la Liste, une autre source de financement à laquelle doit s'appliquer le gel des avoirs, mais il n'a pas réussi à s'entendre sur les moyens d'empêcher le versement de la rançon.

2. L'une des premières modifications apportées au régime des sanctions est issue de la résolution 1452 (2002), modifiée ultérieurement par la résolution 1735 (2006), qui a autorisé des dérogations au gel des avoirs. Par la suite, les résolutions 1904 (2009) et 1989 (2011) ont toutes deux admis qu'une refonte de la procédure de dérogation s'imposait, mais le Conseil de sécurité ne s'est toujours pas mis d'accord sur ce qu'il conviendrait de faire. Un système de dérogations à l'interdiction de voyager a été instauré par la résolution 1390 (2002). En outre, le Comité a indiqué dans ses principes directeurs que toutes les dérogations à l'interdiction de voyager devaient être publiées sur son site Web afin que les États en soient avisés et puissent utiliser ces informations.

3. S'agissant des violations, le Conseil de sécurité semble s'être assagi au fil des ans. Après avoir, dans un premier temps, prescrit aux États Membres de sanctionner les violations, il s'est limité depuis 2004 [résolution 1526 (2004)] à leur demander de s'assurer qu'ils disposent de procédures appropriées pour faire appliquer le texte. En 2006, c'est le Comité, et non plus les États, qui a été chargé de veiller au respect des obligations [résolution 1735 (2006)], mais toujours avec le concours de l'Équipe de surveillance – règle instituée par la résolution 1617 (2005). Pendant une brève période, le Comité a demandé à l'Équipe de rendre compte des éventuelles violations par les États, mais les rapports en ce sens n'ont pour ainsi dire jamais été suivis d'effet, si bien que l'initiative a été abandonnée.

4. Tout en se montrant plus conciliant à l'égard des États Membres, le Conseil de sécurité s'est employé dans le même temps à les associer plus directement. Depuis 2004 [résolution 1526 (2004)], il a encouragé les États à rencontrer le Comité; ils ne sont cependant que 11 à l'avoir fait, et aucun État n'a eu des entretiens avec le Comité depuis 2010. L'Équipe a suggéré au Comité de prendre l'initiative d'inviter certains États à assister à une réunion pour discuter, par exemple, d'un point particulier concernant la mise en œuvre des dispositions ou la menace encourue dans une région déterminée, mais le Comité n'a pas estimé jusqu'ici que cela en valait la peine.

5. En outre, les efforts en vue de faire participer davantage les États en leur demandant des rapports écrits n'ont pas été, eux non plus, très fructueux. Si beaucoup (160) ont fini par répondre à la demande formulée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1455 (2003), tendant à ce qu'ils fournissent des précisions concernant la mise en œuvre des mesures, peu (62) ont fourni la liste de contrôle que le Conseil les invitait à compléter [résolution 1617 (2005)]. L'Équipe a fait remarquer que les États n'avaient guère de raisons d'y consacrer du temps, et le Conseil a admis que l'établissement des rapports avait fini par engendrer un sentiment général de lassitude. Depuis l'adoption de la résolution 1455 (2003), le Conseil a maintenu la demande faite à la présidence du Comité l'invitant à se rendre dans les États afin que les mesures soient mieux appliquées et a, pour le reste, laissé à l'Équipe le soin de faire passer le message. Depuis l'adoption de la résolution 1617 (2005), d'autres initiatives ont visé à inciter les États Membres à participer, notamment en organisant régulièrement des réunions au cours desquelles la présidence informerait oralement les États Membres, mais les intervalles initialement prévus entre les réunions se sont allongés et, en 2011 (résolution 1989), le Conseil a décidé de laisser au Président du Comité le soin de déterminer leur fréquence.

6. C'est sur le terrain de l'équité du régime des sanctions que les changements les plus notables et les plus significatifs sont intervenus au fil des ans. Cette évolution a démarré timidement. En 2004, aux termes de la résolution 1526 (2004), le comité a encouragé les États Membres à informer les personnes et entités de leur inscription sur la Liste relative aux sanctions ainsi que des dérogations prévues par la résolution 1452 (2002). Cet encouragement s'est mué en une directive très claire qui fait désormais obligations aux États de tout faire pour aviser les nouveaux inscrits sur la Liste. L'implication du Médiateur dans un processus parallèle montre qu'en tout état de cause, des efforts concertés ont été déployés depuis 2009 afin que les parties nouvellement inscrites sur la Liste ne soient pas simplement informées qu'elles y figurent, mais aient également connaissance des procédures de dérogation et du rôle du Médiateur.

7. Le Conseil de sécurité a aussi fait en sorte que les parties inscrites sur la Liste des sanctions puissent savoir plus facilement pour quelles raisons leur nom y a été porté. Depuis 2005, les États qui sollicitent une inscription sur la Liste sont ainsi tenus, conformément à la résolution 1617 (2005), d'expliquer en quoi la personne ou l'entité concernée répond aux critères de désignation et, depuis l'adoption de la résolution 1735 (2006), d'indiquer ce qui, dans cet exposé des motifs, peut être rendu public. En annexe à cette résolution, figure une fiche de couverture que les États sont invités à utiliser par souci de clarté et cohérence des demandes d'inscription. Depuis l'adoption de la résolution 1822 (2008), le Comité a commencé à utiliser les exposés précités pour tous les noms portés sur la Liste et

s'en est servi pour faire établir par l'Équipe des résumés des motifs ayant présidé à leur inscription; ces résumés sont désormais publiés sur son site Web dans toutes les langues officielles.

8. Afin de limiter au maximum le risque d'imposer, en raison d'inscriptions faites indistinctement, des sanctions à des personnes qui ne devraient pas être visées, le Conseil de sécurité et le Comité ont fait des efforts considérables pour améliorer la qualité de la Liste. Depuis l'adoption de la résolution 1455 (2003), le Conseil encourage les États à fournir plus de précisions sur les noms qui y sont portés, et la résolution 1735 (2006) mentionne expressément le risque d'erreur d'identification. Aux termes de la résolution 1904 (2009), il a demandé à l'Équipe de communiquer chaque année une liste des noms pour lesquels on ne dispose pas d'éléments d'identification, de façon que le Comité puisse envisager de les radier de la Liste; 18 mois plus tard, en 2011, il a, en vertu de la résolution 1989 (2011), ramené cet intervalle à six mois.

9. Dans sa résolution 1735 (2006), le Conseil de sécurité a également appelé à rayer de la Liste les noms de ceux qui ne remplissaient plus les critères justifiant leur inscription. Cette initiative a été élargie par la résolution 1822 (2008) en vue de réaliser un examen préventif de tous les noms répertoriés en tenant compte de ce facteur; deux autres résolutions ont ajouté qu'il convenait de rayer les noms des personnes décédées [résolution 1904 (2009)] et des entités ayant cessé d'exister [résolution 1989 (2011)]. La radiation devenant une question de plus en plus importante, le Comité a d'abord entrepris, par la résolution 1904 (2009), de faire pression sur ceux de ses membres qui ne voulaient pas d'une radiation sans explication; aux termes de la résolution 1989 (2011), il leur a quasiment ôté toute possibilité de s'y opposer en conférant à l'État auteur de la demande d'inscription le pouvoir de décider de rayer un nom de la Liste, sauf avis contraire de l'ensemble du Comité ou vote défavorable du Conseil de sécurité.

10. Le Médiateur était à l'origine un « point focal » institué par la résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité suite à une recommandation de l'Équipe de surveillance, qui devait permettre à une personne ou une entité inscrite sur la Liste de demander au Comité de rayer son nom sans avoir à passer par un État Membre. Sur une nouvelle suggestion de l'Équipe, le Conseil a, dans sa résolution 1904 (2009), créé le Bureau du Médiateur chargé d'examiner les demandes de radiation et de présenter des « observations » sur ces dossiers. Aux termes de la résolution 1989 (2011), ce mécanisme est devenu une commission de contrôle quasi indépendante car le Médiateur est habilité à formuler des recommandations ayant valeur de décisions, sauf avis contraire du Comité ou vote défavorable du Conseil de sécurité.

Statistiques relatives aux inscriptions et radiations sur la Liste des sanctions

11. Au 31 octobre 2012, la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida comportait 306 noms; 238 concernaient des personnes et 68 des entités. Depuis l'établissement initial de la Liste en 2001, le Comité a rayé 137 noms – 74 personnes et 63 entités – et a regroupé deux inscriptions en une. Le nombre de noms figurant sur la Liste a atteint un pic en 2009, avec 371 inscriptions dans les sections consacrées à Al-Qaida. La Liste n'a jamais été très longue.

12. Au départ, la Liste comptait 124 noms dans les sections consacrées à Al-Qaida, dont 56 concernaient des personnes; elle s'est rapidement allongée, 54 noms ayant été ajoutés en 2002 et 77 en 2003. Néanmoins, 111 de ces premières inscriptions n'apparaissent plus sur la Liste : certaines personnes sont en effet décédées, d'autres ont modifié leur comportement. Le rythme des inscriptions et radiations s'est ensuite ralenti; 44 nouveaux noms ont été portés sur la Liste en 2004, 31 en 2005 et 24 en 2006, et, sur ce total, 21 noms en ont été rayés par la suite. Le nombre moyen de nouvelles inscriptions intervenues depuis est d'un peu moins de 15 par an, y compris en 2012, mais seuls 5 des 88 noms ont été ultérieurement rayés de la Liste. Les radiations ont suivi une courbe inverse de celle des inscriptions; peu nombreuses au cours des premières années, elles se sont multipliées à partir de 2010 (29 noms), en 2011 (26 noms) et en 2012 (43 noms)^a.

13. L'augmentation du nombre de radiations a été la conséquence directe de l'adoption de nouvelles procédures par le Conseil de sécurité. Aux termes de la résolution 1822 (2008), il a été décidé de passer au crible tous les noms portés sur la Liste en date du 30 juin 2008, ce qui a amené le Comité à supprimer 35 inscriptions qui concernaient Al-Qaida. Le Comité a également réexaminé à des intervalles déterminés les inscriptions relatives à des personnes présumées décédées par l'Équipe de surveillance et à des entités dont elle pense qu'elles n'existent plus, examen à l'issue duquel le Comité a rayé 26 autres noms de la Liste. Le Comité s'est engagé, depuis l'adoption de la résolution 1822 (2008), à faire le point tous les trois ans au moins sur l'ensemble des inscriptions que comprend la Liste.

14. Le Comité a rayé les noms de 18 personnes et 24 entités au terme d'un examen de la situation réalisé par le Médiateur mis en place par la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité et a supprimé 13 autres noms à la requête de l'État auteur de la demande d'inscription, conformément aux procédures instituées par la résolution 1989 (2011)^b. Ces radiations, de même que les modifications d'ordre procédural qui en sont à l'origine, ont permis de mieux cibler la Liste et d'améliorer la qualité des inscriptions qui y figurent.

^a Chiffres arrêtés au 31 octobre 2012.

^b Chiffres arrêtés au 31 octobre 2012.