

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
29 septembre 2010
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 28 septembre 2010, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Président du Comité
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999)
concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes
et entités qui leur sont associées**

J'ai l'honneur de transmettre par la présente le rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions constituée en application de la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité, soumis conformément au paragraphe 30 de la résolution 1904 (2009).

Ce rapport sur les résultats de la révision des noms figurant sur la Liste récapitulative décrite au paragraphe 25 de la résolution 1822 (2008) est en cours d'examen par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter ce rapport à l'attention des membres du Conseil et le faire publier en tant que document du Conseil.

Le Président du Comité du Conseil de sécurité
créé par la résolution 1267 (1999) concernant
Al-Qaida, les Taliban et les personnes
et entités qui leur sont associées
(Signé) Thomas **Mayr-Harting**



**Lettre datée du 31 août 2010, adressée au Président
du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution
1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban
et les personnes et entités qui leur sont associées
par le Coordonnateur de l'Équipe d'appui analytique
et de surveillance des sanctions**

L'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions constituée en application de la résolution 1626 (2004) du Conseil de sécurité et dont le mandat a été prorogé par la résolution 1904 (2009) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées a l'honneur de vous transmettre son rapport sur les résultats de la révision décrite au paragraphe 25 de la résolution 1822 (2008), en application du paragraphe 30 de la résolution 1904 (2009).

Le Coordonnateur
(Signé) Richard **Barrett**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Résumé.....	4
II. Introduction.....	5
III. Nécessité de procéder à une révision.....	6
IV. Conduite de la révision.....	7
A. Préparatifs.....	7
B. Rôle des États Membres.....	8
C. Équipe de surveillance.....	10
D. Révision des noms par le Comité.....	10
V. Résultats de la révision.....	13
A. Résultats statistiques.....	13
B. Radiation de noms de la Liste.....	14
C. Amélioration des inscriptions de la Liste.....	15
D. Amélioration des résumés des motifs d'inscription.....	16
VI. Enseignements tirés de la révision : l'impact du régime de sanctions.....	17
A. Effet préventif.....	17
B. Alerter les services de répression.....	19
C. Recherche du consensus international.....	20
VII. Recommandations relatives à la conduite des futures révisions.....	20
A. Généralités.....	21
B. Passage en revue triennal de tous les noms [par. 32 de la résolution 1904 (2009)].....	22
C. Passage en revue semestriel des noms des personnes qui seraient décédées [par. 26 de la résolution 1904 (2009)].....	24
D. Passage en revue annuel des personnes et entités inscrites sur la Liste concernant lesquelles on ne dispose pas d'éléments d'identification [par. 31 de la résolution 1904 (2009)].....	25
E. Examen de toutes les questions restant en suspens au 31 décembre 2010 [par. 42 de la résolution 1904 (2009)].....	25

I. Résumé

1. Le présent rapport porte sur la révision de la Liste récapitulative effectuée du 30 juin 2008 au 31 juillet 2010 par le Comité établi en vertu de la résolution 1267 (1999). Le Comité a à cette occasion passé en revue 488 noms de personnes, groupes et entités soumis au régime de sanctions contre Al-Qaida et les Taliban afin de mettre à jour la Liste ou d'en radier les noms lorsqu'il a décidé que leur inscription n'était plus justifiée. Il a procédé à cet examen à huis clos mais a eu de nombreuses consultations. Le Comité a demandé à 89 États de lui fournir des informations, dont 63 en leur qualité d'État auteur de demandes d'inscription¹ et 58 en tant qu'État de résidence ou de citoyenneté des intéressés ou en tant qu'État dans lequel une entité a été constituée ou est installée².

2. Il s'agissait de la première révision effectuée par un comité des sanctions créé par le Conseil de sécurité. Elle a largement mobilisé l'attention de l'opinion et suscité de grands espoirs. S'il est encore trop tôt pour en prévoir les effets à long terme, 45 noms ont ainsi été radiés de la Liste et le Comité devrait apporter plus de 450 modifications aux inscriptions restantes. Par ailleurs, cet examen a non seulement contribué à améliorer la pertinence et l'exactitude de la Liste, mais il a aussi aidé à répondre aux appels fréquents en faveur d'une transparence et d'une concertation accrues concernant les procédures d'inscription et de radiation du Comité.

3. La remarquable coopération entre le Comité et les autres États Membres durant l'examen donne à penser qu'un groupe important d'États continue de partager le souci du Conseil de sécurité qui estime qu'une stratégie internationale coordonnée doit être mise en place pour faire face à la menace que représentent Al-Qaida et les Taliban. Il semble que ces États adhèrent aux objectifs tant symboliques que pratiques du régime de sanctions et qu'ils souhaitent les voir renforcés. Si les révisions ultérieures donnent lieu à une telle mobilisation, elles permettront d'améliorer encore l'efficacité et l'utilité du régime de sanctions et, partant, son application.

4. Il faudra toutefois que les États soient convaincus qu'il vaut la peine de consentir l'effort considérable qui est nécessaire pour fournir les informations voulues au Comité. Le Comité devra, de son côté, continuer à promouvoir une plus large adhésion au régime de sanctions et s'assurer que celui-ci vient réellement appuyer les efforts que déploient les États pour lutter contre la menace que représentent Al-Qaida et les Taliban.

5. Le Comité a à présent entamé une série continue d'examens, comme le Conseil de sécurité l'en a chargé dans sa résolution 1904 (2009), et l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions recommande des moyens pour garantir que ces exercices atteindront leurs objectifs. Il n'en reste pas moins que cette première révision a déjà permis d'établir un modèle de rigueur dont les participants

¹ Il s'agit des États ayant proposé l'inscription de noms sur des listes. Lorsque plusieurs États ont proposé l'inscription de noms, le Comité a consulté chacun d'entre eux. Un nombre important d'États ont désigné plusieurs noms.

² Le Comité s'est adressé à certains États tant en leur qualité d'État auteur d'une demande d'inscription, qu'en tant qu'État de nationalité ou de résidence des intéressés ou en tant qu'État de constitution ou de domiciliation d'une entité. Dans certains cas, il s'est adressé à l'État qui était censé être l'État de résidence.

aux révisions ultérieures pourront souhaiter s'inspirer. Outre la détermination des États, ces examens tireront avantage, à l'instar de celui-ci, d'une vision claire des responsabilités, d'une organisation efficace, d'une ferme présidence et de la participation active des membres du Comité.

II. Introduction

6. Le Conseil de sécurité a imposé un régime international de sanctions contre Al-Qaida et les Taliban supervisé par un comité composé de ses 15 membres³, qui est chargé de tenir la Liste récapitulative sur laquelle figurent les noms de toutes les personnes, groupes et entités associés à Al-Qaida et aux Taliban faisant l'objet de sanctions. Cet organe est secondé dans ses tâches par l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, constituée en application de la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité et dont le mandat a été prorogé par la résolution 1904 (2009).

7. Au paragraphe 25 de sa résolution 1822 (2008), le Conseil de sécurité a chargé le Comité « de conduire une révision de tous les noms figurant sur la Liste récapitulative à la date de l'adoption de la résolution [...] afin que la Liste récapitulative soit aussi exacte et à jour que possible, et de confirmer que l'inscription demeure justifiée ». C'était la première fois que le Conseil avait demandé un tel examen d'un de ses régimes de sanctions. Il y a été encouragé par la nécessité de veiller à ce que l'action menée par le Conseil de sécurité pour lutter contre Al-Qaida et les Taliban demeure adaptée à la menace et de s'assurer que les objectifs des sanctions étaient suffisamment bien définis pour que les États Membres puissent adopter les mesures voulues à cet égard⁴.

8. Le présent rapport a été établi pour donner suite au paragraphe 30 de la résolution 1904 (2009), dans lequel le Conseil de sécurité a prié l'Équipe de surveillance de « soumettre, d'ici au 30 juillet 2010, un rapport sur le passage en revue [...] et sur ce qu'auront fait le Comité, les États Membres et l'Équipe de surveillance pour le réaliser ». La date fixée au 30 juillet a été ultérieurement reportée au 31 août par suite de la décision prise par le Conseil d'accorder au Comité un mois supplémentaire pour lui permettre d'achever sa révision⁵.

9. Le rapport décrit le contexte général, la méthodologie, les travaux et les résultats de la révision effectuée par le Comité. Il rend compte des échanges entre le Comité et les États Membres et de l'aide fournie au Comité et aux États Membres par l'Équipe de surveillance. Il recommande au Comité des modalités pour les révisions ultérieures, comme prévu aux paragraphes 26, 31 et 32 de la résolution 1904 (2009).

³ Le Comité a été officiellement nommé d'après la résolution 1267 (1999) par laquelle a été créé le régime de sanctions « Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées ».

⁴ Gel des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes.

⁵ Et ce, dans une large mesure, afin de ménager davantage de temps pour permettre au Gouvernement afghan de formuler des observations. Voir la lettre adressée au Président du Comité par le Président du Conseil de sécurité (S/2010/342).

III. Nécessité de procéder à une révision

10. Le Comité a commencé à ajouter des noms à sa Liste en janvier 2001 et s'est depuis lors efforcé de la tenir à jour et d'en améliorer l'exactitude en ajoutant ou en enlevant des noms et en modifiant les données à mesure que d'autres renseignements étaient disponibles. Cet effort a toutefois perdu de son élan, la dynamique imprimée par les attentats perpétrés aux États-Unis d'Amérique le 11 septembre 2001 étant retombée. Deux tiers des 488 noms inscrits au 30 juin 2008 avaient été portés sur la Liste en 2002 ou auparavant⁶. De plus, il était indiqué que 16 personnes étaient décédées ou présumées décédées⁷ et pour 77 autres, on disposait de moins de quatre éléments d'identification de base⁸, ce que l'Équipe considère comme le minimum nécessaire pour permettre que les mesures de sanctions soient effectivement appliquées. Le Comité avait certes apporté de nombreuses améliorations au fil des ans mais, en 2008, la Liste avait commencé à paraître obsolète et il était de plus en plus nécessaire de la réviser de fond en comble.

11. Les préoccupations exprimées par de nombreux États quant au manque d'équité du régime de sanctions ont été un autre facteur qui a milité en faveur de la tenue de cet examen. Si les mesures ont un caractère préventif, nombre d'États estiment que leurs effets ont valeur de sanction et qu'il faut de ce fait mettre en place des garanties juridiques fondamentales à l'intention des parties visées. Par ailleurs, ces mesures ne sont pas limitées dans le temps, ce qui, aux yeux de certains États, renforce le manque d'équité. Depuis 2001, le Comité a apporté plusieurs améliorations importantes à ses procédures d'inscription et de radiation des noms de personnes et d'entités inscrites sur des listes, toutefois, au 30 juin 2008, l'Équipe avait été informée d'affaires portées devant des tribunaux nationaux et régionaux par 22 personnes et entités figurant sur les listes, qui avaient contesté l'imposition de sanctions à leur encontre au motif qu'elles étaient injustes et se caractérisaient par un manque de transparence. La décision de publier un résumé des motifs d'inscription pour chacun des noms sur le site Web du Comité contribuait en partie à répondre aux exigences de transparence⁹, mais il n'en restait pas moins que la révision offrait un bon moyen d'examiner les inscriptions à la lumière de ces considérations d'ordre juridique.

12. Le fait que le Comité n'assigne pas de rôle précis à l'État de résidence ou de nationalité – ou, dans le cas des entités, à l'État où elles ont été constituées ou exercent leurs activités – dans ses procédures d'inscription ou de radiation était aussi une question importante pour nombre d'États, qui soulignent que cela peut amener le Comité à prendre des décisions à ce sujet sans avoir accès à des renseignements importants, et que les données initiales portées sur la Liste peuvent comporter des erreurs. Le Comité pourra continuer d'examiner les demandes

⁶ Sur les 488 noms inscrits, 267 ont été portés sur les listes en 2001, 54 en 2002, 77 en 2003 et 44 en 2004.

⁷ L'Équipe pensait que 14 autres personnes étaient probablement aussi décédées. Un autre problème similaire quoique moins sensible se pose en ce qui concerne les entités ayant cessé d'exister qui continuent de figurer sur les listes.

⁸ L'Équipe considère que les éléments d'identification de base sont le nom complet, la date et le lieu de naissance ainsi que la nationalité ou, pour les entités, le lieu où elles se trouvent (S/2008/324, par. 24).

⁹ Ainsi que l'exige le Conseil au paragraphe 13 de la résolution 1822 (2008).

d'inscription ou de radiation sans consulter l'État de résidence ou de nationalité, mais il a été décidé, à l'issue de la révision, que ces États devraient être associés à ces décisions, ce qui offrait un moyen efficace, quoique tardif, de leur donner voix au chapitre.

13. La Conseil de sécurité était conscient de ces problèmes bien avant l'adoption de la résolution 1822 (2008) et avait fait tout son possible pour veiller à ce que les nouveaux noms inscrits sur la Liste soient assortis des éléments d'identification voulus¹⁰ et pour améliorer les données existantes¹¹. Le Comité avait lui aussi envisagé l'idée de procéder à un examen. Le paragraphe 6 i) de ses directives, tel que modifié en 2007, chargeait le secrétariat du Comité de diffuser tous les noms inscrits sur la Liste récapitulative qui n'avaient pas fait l'objet d'un réexamen depuis au moins quatre ans, en invitant tous les membres du Comité à demander un réexamen. Mais le Comité n'a examiné que deux des 115 noms qui devaient être réexaminés. La révision prescrite par la résolution 1822 (2008), qui exigeait que tous les noms figurant sur la Liste à cette date soient passés en revue, était d'un tout autre ordre du point de vue de la portée, de l'ampleur et de la quantité des efforts requis.

IV. Conduite de la révision

A. Préparatifs

14. Les préparatifs aux fins de la révision ont duré depuis l'adoption de la résolution 1822 (2008), le 30 juin 2008, jusqu'à la première réunion d'examen tenue par le Comité, le 4 mai 2009. Le 9 décembre 2008, le Comité a passé en revue ses directives et ajouté un nouveau paragraphe intitulé « Révision de la Liste récapitulative » (par. 9). Conformément aux directives révisées, il a réparti en cinq groupes les 488 noms inscrits sur la Liste, comprenant les noms de 142 personnes associées aux Taliban et de 235 personnes et 111 entités associées à Al-Qaida, et les a ensuite envoyés tous les trois mois environ aux États ayant demandé l'inscription de noms, en joignant des copies des documents qu'ils avaient soumis avec leurs propositions initiales.

15. Par ailleurs, l'Équipe de surveillance a fourni à ces États des résumés des motifs d'inscription qu'il avait rédigés conformément au paragraphe 13 de la résolution 1822 (2008). Le Comité a lui aussi communiqué les noms des personnes visées aux États de nationalité ou de résidence, si ceux-ci étaient connus, ainsi que les noms des entités visées aux États dans lesquels elles ont été constituées ou sont installées. Il s'est adressé à 89 États pour obtenir des renseignements

¹⁰ Au paragraphe 17 de sa résolution 1526 (2004), le Conseil de sécurité « prie tous les États, lorsqu'ils soumettent de nouveaux noms à inclure sur la liste du Comité, de fournir des renseignements facilitant l'identification et des informations générales, dans toute la mesure possible ». Au paragraphe 7 de sa résolution 1735 (2006), il « invite les États à utiliser la fiche [...] lorsqu'ils demandent d'inscrire des noms sur la Liste ».

¹¹ Au paragraphe 11 de sa résolution 1617 (2005), le Conseil de sécurité a chargé le Comité d'encourager les États Membres à communiquer des signalements supplémentaires, pour insertion dans la Liste.

complémentaires et leur demander s'ils estimaient que les inscriptions demeuraient justifiées¹².

16. Les États chargés de la révision ont eu trois mois pour fournir de nouveaux éléments d'identification ou d'autres renseignements supplémentaires se rapportant aux noms figurant sur la Liste, notamment des informations actualisées sur l'état opérationnel des entités inscrites sur la Liste, sur les déplacements, l'incarcération ou le décès éventuel des personnes inscrites sur la Liste, ou sur de nouvelles accusations de terrorisme portées contre elles. Dans les cas où les États ne répondent pas dans les trois mois qui suivent, même après avoir reçu des rappels, le secrétariat du Comité leur demande s'ils ont ou non l'intention de répondre.

17. Les réponses des États ont été régulières mais non uniformes et, plutôt que de prolonger l'exercice indéfiniment, en décembre 2009, lors de l'adoption du paragraphe 29 de la résolution 1904 (2009), le Conseil de sécurité a décidé de demander « à tous les États concernés de répondre, au plus tard le 1^{er} mars 2010, aux demandes d'informations concernant la révision ». Cela a non seulement encouragé les États à envoyer leurs réponses, mais a aussi autorisé le Comité à progresser dans ses travaux en l'absence de réponses.

18. Lorsque les informations fournies par les États ont été réunies, le Président diffuse un dossier comportant la demande initiale d'inscription et d'autres documents disponibles le cas échéant, tels que la fiche à remplir, le mémoire et le résumé des motifs d'inscription. Ces données sont ensuite transmises aux membres du Comité et à l'Équipe de surveillance, et il leur est demandé de fournir des renseignements complémentaires dans un délai d'un mois. À la fin de cette période, le Président diffuse toutes les informations reçues, y compris les avis des États Membres concernés sur le bien-fondé des listes, et inscrit le nom en question à l'ordre du jour du Comité. Le Comité procède ensuite à son examen.

B. Rôle des États Membres

19. La participation des États Membres a été la clef du succès de cette opération. Le Comité avait accès aux informations soumises par les États avec leur demande d'inscription initiale, mais cela se résumait parfois à bien peu. Avant l'adoption de la résolution 1617 (2005) par le Conseil de sécurité, les États, lorsqu'ils proposaient d'inscrire un nom, n'étaient pas tenus de fournir des précisions¹³, ni de mettre la Liste à jour à intervalles réguliers. Au début de la révision, on ne disposait pas d'un exposé complet des motifs pour plus de 400 noms.

20. Afin de collecter davantage d'informations, le Comité a adressé 1 540 demandes aux États Membres. Il a reçu 1 227 réponses d'entre eux. Plus d'un tiers des 313 demandes de renseignements en attente concernaient des Taliban et dépendaient de la capacité du Gouvernement afghan de mener à bien ses enquêtes

¹² D'autres États ont demandé à l'Équipe pourquoi le Comité n'avait pas demandé leur avis sur certains noms, mais ils n'étaient pas à l'origine de ces inscriptions ni mentionnés sur la Liste comme étant des États de nationalité ou de résidence ou des États de constitution d'une entité. Le cas échéant, l'Équipe a proposé d'apporter des modifications de manière à pouvoir inclure ces États lors des révisions ultérieures.

¹³ Voir résolution 1617 (2005), par. 4. Au paragraphe 17 de la résolution 1526 (2004), les États étaient « priés » de le faire, mais n'y étaient pas obligés.

malgré des ressources limitées, des résultats médiocres et de nombreuses priorités concurrentes.

21. Le Comité a pris contact avec 63 États en leur qualité d'États à l'origine des inscriptions. Le taux de réponses a été de 100 % pour les 142 noms associés à des Taliban et tous les États (sauf un)¹⁴ ont répondu pour les 235 individus associés à Al-Qaida. Un taux de réponses de plus de 90 % a été enregistré pour les 111 entités liées à Al-Qaida, les États n'ayant pas répondu étant des États qui s'étaient portés coauteurs de demandes d'inscription et la grande majorité d'entre eux faisant partie d'un groupe important qui a désigné collectivement le Jemaah Islamiyah en 2002¹⁵.

22. Le Comité a consulté 44 États en leur qualité d'États de nationalité ou de résidence pour vérifier les noms de personnes inscrites sur la Liste. Tous, sauf sept, ont apporté des éléments de réponse, mais pas nécessairement sur tous les noms concernés, ce qui donne à penser qu'un grand nombre de personnes visées mènent leurs activités hors de la vue des autorités. Le Comité s'est adressé à 51 États dans lesquels il pensait que des entités inscrites sur les listes étaient installées, mais un peu plus de la moitié seulement ont été en mesure de répondre.

23. S'il est vrai que les États ont dû entreprendre un travail considérable pour fournir des informations aux fins de la révision, notamment ceux ayant demandé l'inscription de nombreux noms ou entités, ou ceux ayant des ressortissants, des résidents ou des entités figurant sur la Liste, ils ont pratiquement tous pris au sérieux cet exercice. Ils ont fait part de leur avis sur le bien-fondé des listes et, dans la plupart des cas, ont fait de leur mieux pour fournir d'autres indications précises, même s'ils ont dû pour ce faire engager un processus national de longue durée pour permettre la publication d'informations classées à l'intention du Comité. Les membres du Comité ont également participé à ces travaux, et les membres permanents du Conseil de sécurité ont soumis 627 réponses au Comité à un titre ou à un autre.

24. Malgré les invitations lancées par le Comité et les efforts bilatéraux menés par certains membres du Comité pour encourager les États à participer, un grand nombre d'entre eux estiment qu'ils ont une influence limitée sur les décisions du Comité. Les États de résidence ou de nationalité (ou les États dans lesquels des entités ont été constituées ou sont installées), en particulier, se sont souvent plaints de ce que le Comité avait ajouté ou rayé un nom sans les consulter, alors que ce sont eux qui ont le plus de chances de connaître l'affaire, ce qui a conduit à des accusations faisant état d'une politique de deux poids deux mesures et a même donné l'impression que le régime de sanctions tenait davantage compte des préoccupations des membres du Comité que de celles des autres États Membres, notamment ceux qui sont le plus exposés à la menace que représentent Al-Qaida et les Taliban.

25. Cet exercice a permis d'offrir une forme de démenti à cette opinion en donnant une réelle possibilité à tous les États concernés de faire connaître leur avis sur les listes établies. Certes, les États peuvent regarder les résultats de l'examen et demander combien de fois leur contribution a été prise en compte, mais il reste que le Comité a presque toujours suivi la recommandation d'un État de nationalité ou de résidence (ou l'État de constitution d'une entité) tendant à maintenir l'inscription

¹⁴ Un État qui s'est porté coauteur d'une demande d'inscription pour un seul nom.

¹⁵ Dix-sept États sur les 18 qui n'ont pas répondu ont désigné collectivement le Jemaah Islamiyah (QE.J.92.02).

d'un nom. Alors que cela n'a pas toujours été le cas pour les recommandations visant à radier un nom. Le Comité a reçu 161 propositions de radiation. Il en a accepté 45, en a rejeté 39 et a reporté sa décision pour 63 autres, tandis que 14 ont été retirées par les États auteurs. Il est intéressant de noter que ce sont les membres permanents du Conseil de sécurité qui ont le plus souvent vu leurs avis rejetés. À eux tous, ils ont contribué à formuler 123 propositions de radiation.

C. Équipe de surveillance

26. La résolution 1822 (2008) n'assigne pas de rôle particulier à l'Équipe de surveillance pour la révision; toutefois, une de ses principales fonctions consiste à recueillir des renseignements auprès des États Membres au nom du Comité et, à cette occasion, elle a collecté des données complémentaires provenant de sources officielles pour de nombreux noms. Elle a aussi prêté son concours aux États Membres qui avaient du mal à répondre dans les délais prescrits aux lettres du Président concernant la révision ou qui souhaitaient être conseillés sur ce qu'ils devaient faire. L'Équipe a aussi su tirer parti de ses visites dans les pays et des réunions régionales avec les États concernés pour collecter ou vérifier des renseignements sur les noms examinés.

27. L'Équipe a en outre recueilli une grande quantité d'informations auprès des États Membres lorsqu'elle a préparé les résumés des motifs d'inscription, ainsi que l'exige la résolution 1822 (2008). Ces résumés ont été établis à partir des renseignements fournis par les États lorsqu'ils soumettent leurs propositions d'inscription initiales, ainsi que des communications ultérieures avec le Comité mais, pour de nombreux noms, peu d'informations étaient disponibles et l'Équipe a dû obtenir des données complémentaires grâce à l'échange de correspondance avec les États, en se rendant dans les pays ou en faisant appel à des sources officielles accessibles à tous. Dès lors que l'État à l'origine de l'inscription a donné son aval, les renseignements fournis sont reportés dans les projets de résumé soumis au Comité et deviennent alors des éléments importants du dossier établi aux fins de la révision qui est transmis aux membres du Comité.

28. Les renseignements figurant dans les résumés ont été particulièrement utiles pour déterminer si l'inscription demeurerait justifiée et pour décrire en détail les activités des parties visées dans les listes. Les États ont fourni à l'Équipe une grande quantité de données complémentaires sur l'identité des parties, leurs déplacements et le résultat des actions en justice menées contre celles-ci¹⁶. S'il est possible que les membres du Comité aient eu accès à d'autres renseignements classés, l'Équipe a relevé qu'en ce qui concerne plusieurs noms, les résumés étaient les seules réelles sources d'information sur les personnes ou entités associées à Al-Qaida, à Oussama ben Laden ou aux Taliban, qui étaient accessibles au Comité en général.

D. Révision des noms par le Comité

29. Le Comité a examiné les 488 noms aux fins de leur révision dans le cadre de 40 réunions tenues entre le 4 mai 2009 et le 29 juillet 2010. Au 30 juin 2010, date de

¹⁶ Les États ont fourni des données détaillées sur 74 affaires impliquant des parties inscrites sur les listes.

l'échéance fixée par les deux résolutions 1822 (2008) et 1904 (2009), il avait passé en revue 362 noms, soit ceux de 16 personnes associées aux Taliban, ainsi que ceux de 235 personnes et 111 entités associées à Al-Qaida.

30. Le Comité ne souhaitait pas achever la révision des noms des 126 Taliban restants sans le concours du Gouvernement afghan. Cette question n'était toujours pas réglée malgré les deux visites effectuées par l'Équipe de surveillance à Kaboul en vue d'aider les autorités à collecter les informations disponibles, et en dépit d'un appel direct lancé par le Président lors d'une visite des membres du Conseil de sécurité en Afghanistan en juin 2010. Les autorités afghanes ont décidé de demander un délai supplémentaire. Le 28 juin 2010, le Président du Comité a en conséquence prié le Conseil de prolonger le processus d'examen jusqu'au 31 juillet 2010, ce qu'il a accepté. Le Comité a achevé son examen comme il se devait avant la nouvelle date fixée.

31. Une procédure type s'est rapidement dégagée lors de ces réunions. Le Président puis l'Équipe de surveillance soumettent chaque nom en présentant un énoncé détaillé, en faisant connaître l'avis de l'État chargé de la révision et en fournissant toute autre information disponible. Le Comité examine alors le nom et le Président conclut en demandant aux autres membres de confirmer que l'inscription sur les listes demeure justifiée, en disant qu'il allait transmettre une demande de radiation ou en proposant que le Comité suspende son examen jusqu'à ce que de nouvelles données soient disponibles.

32. Lorsqu'aucun État interrogé dans le cadre de la révision ou aucun membre du Comité ne propose la radiation d'un nom, il est confirmé que son inscription est justifiée et l'examen est ainsi terminé. Lorsqu'un État chargé de la révision¹⁷ propose la radiation d'un nom, le Président fait distribuer une proposition en ce sens sous cinq jours (alors) au titre de la procédure d'approbation tacite conformément à ses directives. Les États ayant proposé une radiation ne sont pas tenus de remplir le formulaire établi à cet effet, ni de faire une déclaration à l'appui de leur proposition, mais le Comité demande invariablement un énoncé des motifs. Dans les cas où le Comité estime que les informations dont il dispose au moment de l'examen ne sont pas suffisantes pour déterminer si l'inscription de la personne ou de l'entité concernée demeure justifiée, il s'adresse directement ou par l'intermédiaire de l'Équipe de surveillance à l'État Membre concerné pour lui demander des renseignements plus détaillés.

33. Les critères justifiant le maintien d'un nom ont été établis sur le modèle des critères d'inscription énoncés dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier les paragraphes 2 et 3 de la résolution 1617 (2005), et réaffirmés aux paragraphes 2 et 3 de la résolution 1904 (2009)¹⁸. Conformément à

¹⁷ Un État à l'origine d'inscriptions, un État de résidence ou de nationalité ou un État de constitution d'une entité.

¹⁸ À savoir : le fait de participer au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution d'actes ou d'activités en association avec le réseau Al-Qaida, Oussama ben Laden ou les Taliban, ou toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident, sous leur nom, pour leur compte ou pour les soutenir; le fait de fournir, vendre ou transférer des armements et matériels connexes; le fait de recruter pour le compte de ceux-ci; le fait de soutenir, de toute autre manière, des actes commis par ceux-ci ou des activités auxquelles ils se livrent; et toute entreprise ou entité, possédée ou contrôlée directement ou indirectement, ou soutenue d'une autre manière, par de tels groupes, personnes, entreprises ou entités associés à Al-Qaida, à Oussama ben Laden ou aux Taliban.

ses directives, le Comité maintient un nom sur la Liste si un ou plusieurs de ses membres s'opposent à sa radiation. Pour déterminer si l'on dispose de suffisamment d'éléments d'identification, le Comité utilise souvent les critères établis par INTERPOL, qui transmet aux autorités nationales de police des notices spéciales INTERPOL-Conseil de sécurité sur toutes les personnes et entités inscrites sur des listes, comportant au moins deux éléments d'identification.

34. À la fin de l'examen, le secrétariat avise l'État dans lequel on pense que l'individu ou l'entité se trouve et, lorsqu'il s'agit d'une personne, son État de nationalité, afin qu'ils puissent informer la partie concernée. Le Comité diffuse en outre les conclusions de l'examen au moyen de communiqués de presse et sur son site Web.

1. Rôle du Président

35. Le Président du Comité et sa délégation ont joué un rôle particulièrement important concernant la conduite de la révision, non seulement en déterminant son organisation mais aussi en encourageant un examen approfondi des noms. Bien avant le lancement de ce processus, le Président a fait savoir que le Comité avait l'intention de veiller à ce que ce passage en revue ne se limite pas à un exercice purement théorique. Il a aussi souligné qu'il importait de permettre à tous les États chargés de la révision de faire connaître leur avis sur les inscriptions concernées et il a fait son possible pour veiller à ce que ceux-ci disposent de suffisamment de temps pour ce faire.

36. Le Président a aussi joué un rôle important lors des réunions du Comité en encourageant les membres à expliquer leur position lorsque celle-ci était contraire à celles d'autres États, et en prenant l'initiative de proposer la radiation des noms de personnes supposées décédées ou des noms ne comportant pas suffisamment d'éléments d'identification. Il s'est aussi adressé directement aux autorités des États pour expliquer les objectifs de cet exercice et les encourager à y participer. Il ne fait aucun doute que sa direction énergique a encouragé de nombreux États à consacrer davantage de temps, d'énergie et d'attention à cet examen qu'ils ne l'auraient peut-être fait sinon.

37. Le Président a en outre tenu les États Membres et le public informés des progrès accomplis dans le cadre de l'examen en organisant régulièrement des séances d'information et des conférences de presse¹⁹.

2. Rôle des membres du Comité

38. La diligence dont ont fait preuve tous les membres du Comité pour faciliter cet examen a largement contribué à son succès. Les membres du Comité, qui étaient des États auteurs de demandes d'inscription, à titre individuel ou collectivement, pour plus de 80 % des noms examinés, ont ainsi fourni une grande quantité d'informations au Comité. Ils étaient à l'origine de la majorité des demandes de radiation. Les missions permanentes établies à New York ont coopéré étroitement avec les autorités compétentes dans leurs capitales pour veiller à ce que les données qu'ils communiquaient en leur qualité d'États chargés de la révision soient aussi

¹⁹ Le Président a organisé quatre séances d'information publiques et trois conférences de presse durant la révision.

complètes que possible, même s'ils avaient la possibilité de se limiter à exprimer leur avis sur le bien-fondé des inscriptions.

39. Les 10 membres élus du Conseil de sécurité ont participé aux travaux du Comité après l'adoption de la résolution 1822 (2008) et ont été rejoints par les cinq autres membres lorsque la révision était déjà en cours. Le fait qu'ils étaient au départ peu familiarisés avec cet exercice, sans parler du simple volume de travail, peut être une des raisons pour lesquelles, même si les informations fournies par l'Équipe de surveillance durant les réunions du Comité ont suscité des interrogations, le débat sur les noms examinés a été limité.

40. Il est probable que, comme on peut s'y attendre, les représentants aient agi sur instructions plutôt qu'en examinant les dossiers eux-mêmes. L'examen des noms s'est fait dans les capitales et a souvent donné lieu à des consultations bilatérales ou multilatérales entre les membres du Comité, mais toujours en dehors des réunions de cet organe. Il est possible, de ce fait, que certains membres du Comité qui ne disposaient d'aucune donnée sur un nom et n'avaient pas participé aux négociations aient eu l'impression d'être tenus à l'écart du processus de prise de décision; mais, s'il est vrai qu'il aurait pu y avoir un échange plus ouvert lors des réunions du Comité, tous les membres avaient – et ont souvent utilisé – la possibilité de demander des informations complémentaires lorsqu'ils le jugeaient utile.

3. Rôle de l'Équipe de surveillance

41. L'Équipe de surveillance a présenté de manière factuelle les informations disponibles sur chacun des noms à mesure qu'ils étaient passés en revue, en expliquant ses sources et en décrivant ses échanges avec l'État ou les États concernés. Lorsque le Comité a estimé que les renseignements disponibles n'étaient pas suffisants pour déterminer si une inscription demeurait justifiée, il a demandé à l'Équipe d'obtenir davantage de précisions, notamment dans les cas où l'on pensait qu'une personne était décédée mais pour laquelle il n'existait aucun certificat de décès ou document officiel équivalent.

42. À la fin de l'examen de chacun des noms, l'Équipe a été chargée de réunir toutes les nouvelles informations reçues et a, au besoin, proposé d'apporter des modifications à la Liste récapitulative et au résumé des motifs d'inscription.

V. Résultats de la révision

A. Résultats statistiques

43. Le Comité a estimé que la Liste restait valable pour 380 des 488 noms passés en revue²⁰; il a radié de la Liste 45 des 108 autres noms et repoussé sa décision finale concernant les 63 noms restants dans l'attente de renseignements supplémentaires²¹. Au cours de la révision, des États Membres ont fourni des informations qui amèneront à proposer 465 modifications de la Liste (et la modification de 217 résumés des motifs d'inscription sur la Liste récapitulative)²².

²⁰ 105 Taliban (142 avant l'examen), 197 membres d'Al-Qaida (235) et 78 entités d'Al-Qaida (111).

²¹ 27 Taliban, 24 membres d'Al-Qaida et 12 entités d'Al-Qaida.

²² 90 Taliban et 127 membres d'Al-Qaida.

À supposer que le Comité accepte ces propositions et maintienne sur la Liste les 63 noms en suspens, la révision aura permis de mettre à jour 391 rubriques de la Liste.

44. Si l'on se fonde sur ces chiffres, on peut considérer la révision comme un succès et il est clair que celui-ci est dû à l'engagement sans précédent des États Membres, que ce soit en leur qualité d'États à l'origine d'inscriptions, d'États de résidence, d'États de nationalité ou d'États où des entités se sont constituées en sociétés ou se sont installées.

B. Radiation de noms de la Liste

45. Depuis le début du régime de sanctions, le Comité a radié de la Liste les noms de 20 Taliban et de 27 personnes et 36 entités associées à Al-Qaida, dont 9 entités Taliban à la chute du régime Taleb. Le fait que la révision a permis la radiation des noms de 10 Taliban et de 14 personnes et 21 entités associés à Al-Qaida indique que, sans l'impulsion d'une révision régulière de la Liste, des noms pourraient y rester inscrits inutilement. Ce n'est équitable ni pour les personnes, ni pour les entités concernées et mauvais pour la crédibilité de la Liste. Sans qu'il faille considérer le nombre de noms rayés de la Liste comme une mesure du succès de la révision, la radiation de tout nom qui ne correspond plus aux critères d'inscription accroît de toute évidence la pertinence du régime de sanctions face à la menace et confère une utilité plus grande à l'application de sanctions.

46. Le Comité est actuellement saisi de demandes de radiation concernant 63 autres noms; conformément aux paragraphes 41 et 42 du dispositif de la résolution 1904 (2009) du Conseil de Sécurité, il dispose de six mois pour prendre sa décision, à moins qu'en raison de circonstances extraordinaires un délai supplémentaire ne soit nécessaire. Au total, ce sont 161 noms dont la radiation a été considérée au cours de la révision, sur la base des recommandations formulés par 24 États différents : membres du Comité, États à l'origine d'inscriptions ou États de résidence ou de nationalité (ou de constitution ou d'installation pour ce qui est des entités). Dans plusieurs cas, le Comité a été saisi de recommandations contradictoires quant à la justification du maintien d'un nom sur la Liste; il a alors eu tendance à accorder plus de poids à l'opinion des États à l'origine des inscriptions.

47. Au cours de la révision, la question s'est posée de savoir si un État qui proposait une radiation devait justifier sa proposition ou si un État s'y opposant devait justifier son objection²³. Contrairement aux demandes de radiation faites dans des circonstances ordinaires, le Comité n'a demandé, aux fins de la révision, qu'aux États concernés « d'indiquer s'ils considèrent que l'inscription sur la Liste reste justifiée ». Souvent, les États ont expliqué leur opinion, mais pas toujours et, dans ces derniers cas, leurs recommandations ont probablement eu moins de poids. Le Président a fréquemment demandé des renseignements complémentaires aux États Membres, de même que l'Équipe de surveillance, à la demande du Président ou de sa propre initiative, mais cela a retardé la révision et n'a pas toujours donné de résultats.

²³ Voir aussi résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité, par. 25.

1. Radiation de personnes décédées

48. Avant la révision, une seule personne avait été radiée de la Liste parce qu'elle était décédée, mais l'Équipe estimait que 30 personnes qui y figuraient étaient peut-être mortes; en juillet 2008, lorsque la révision a commencé, la Liste elle-même indiquait que 16 personnes étaient probablement décédées. À l'issue de la révision, le Comité avait supprimé huit autres noms de personnes décédées et appris le décès possible de 10 autres. Les noms de ces dernières seront examinés par le Comité lors de sa révision semestrielle des noms de personnes décédées, comme le prescrit le paragraphe 26 de la résolution 1904 (2009).

49. La radiation de la Liste de huit noms de personnes décédées a certainement constitué l'un des résultats majeurs de la révision. La présence sur cette Liste de personnes décédées nuit sérieusement à sa crédibilité, mais les directives du Comité stipulent que pour radier le nom d'une personne décédée, le Comité a besoin d'un certificat de décès ou d'un document officiel similaire et d'une attestation officielle indiquant qu'aucun ayant droit ou copropriétaire d'avoirs gelés figure également sur la Liste. Étant donné la difficulté d'avoir la preuve de décès dans les zones où les Taliban et Al-Qaida tendent à opérer, les membres du Comité se montrent prudents quant à la radiation des noms de personnes censées être mortes en l'absence d'un tel certificat. La révision a justifié cette prudence, car de nouveaux renseignements concernant neuf cas semblent indiquer qu'une personne dont on pensait qu'elle était morte était en fait vivante.

50. Le Comité a par conséquent décidé de maintenir sur la Liste, jusqu'à ce qu'il dispose des documents nécessaires, les noms de 45 personnes dont le décès est déjà mentionné dans la Liste ou a été signalé au Comité par au moins un État Membre²⁴.

2. Radiation de la Liste des entités disparues

51. Au cours de la révision, le Comité a appris que 32 des 111 entités qui figuraient sur la Liste n'existaient plus. Le Comité a décidé de radier trois de ces noms et a suspendu sa décision pour cinq autres, en attendant la transmission de plus amples informations.

3. Radiation des inscriptions ambiguës

52. Un seul nom a été rayé de la Liste au cours de la révision pour manque d'éléments d'identification suffisants²⁵; mais sur la base des renseignements reçus à l'occasion de la révision, l'Équipe proposera d'apporter à la Liste des modifications qui, si elles sont acceptées par le Comité, devraient fournir pour 38 autres noms des éléments d'identification suffisants pour l'application effective de sanctions.

C. Amélioration des inscriptions de la Liste

53. Il est difficile d'appliquer efficacement les sanctions quel que soit le moment, mais c'est pratiquement impossible lorsque l'on ne dispose pas pour certains noms de détails suffisants et actualisés. Sur les 488 noms passés en revue, 159 n'ont

²⁴ Le cas de Zelimkhan Ahmedovich Yandarbiev (QI.Y.106.03), dont la mort est acceptée, mais dont aucun État n'a proposé la radiation, constitue une exception.

²⁵ Zia Mohammad (antérieurement QI.M.32.01).

jamais fait l'objet d'une mise à jour et, parmi ces derniers, 73 ont été inscrits sur la Liste en 2001; ce chiffre aurait été encore plus élevé en l'absence d'une modification technique apportée en 2007 aux 142 inscriptions concernant des Taliban. L'un des principaux objectifs de la révision était par conséquent d'améliorer la qualité des inscriptions de la Liste. Du fait de la révision, le Comité examinera 465 modifications concernant 391 inscriptions actuelles de la Liste.

1. Noms de Taliban

54. Au début de la révision, 142 noms inscrits sur la Liste concernaient des Taliban; toutes ces inscriptions sauf une remontaient à 2001 ou 2002. Le Comité a radié cinq noms en janvier 2010 et cinq autres noms en juillet 2010, deux de ces personnes étant décédées et les autres étant considérées comme réconciliées avec le Gouvernement afghan. Ce nombre relativement faible de radiations contraste avec le fait que l'on parle de plus en plus de la nécessité de réviser la partie de la Liste concernant les Taliban ou même de la supprimer dans le contexte du processus de réconciliation amorcé en Afghanistan.

55. L'Équipe estime que la réticence passée du Comité à radier de la Liste des noms de Taliban tenait sans doute à plusieurs raisons. Premièrement, le Gouvernement afghan lui-même a tardé à s'engager dans le processus de révision, en partie par manque de moyens et en partie en raison des divergences d'opinions à Kaboul. Deuxièmement, le Comité n'avait aucune intention de radier des noms de Taliban tant qu'il n'était pas clair qu'ils s'étaient réconciliés avec le Gouvernement. Troisièmement, le Comité a adopté une démarche prudente en ce qui concerne les Taliban qui prétendaient s'être ralliés au Gouvernement, mais continuaient de proclamer leur soutien aux objectifs des Taliban. Quatrièmement, le Comité manquait de renseignements suffisants pour avoir la certitude que les Taliban qui semblaient inactifs n'étaient pas en fait en train d'opérer dans des zones où ils étaient généralement invisibles.

56. Le fait demeure cependant que les inscriptions de Taliban sur la Liste (et les résumés des motifs correspondants) contiennent bien moins de renseignements qu'il n'est courant pour les inscriptions concernant Al-Qaida. Peu de renseignements nouveaux ont été fournis au cours de la révision, que ce soit par les États à l'origine des inscriptions ou d'autres États et, à cet égard, l'impact de la révision sur les inscriptions concernant les Taliban a été décevant.

D. Amélioration des résumés des motifs d'inscription

57. Les résumés des motifs d'inscription sur la Liste établis, comme le prescrit la résolution 1822 (2008), par l'Équipe de surveillance conjointement avec les États à l'origine des inscriptions contiennent souvent des justifications qui sont moins évidentes pour une inscription initiale sur la Liste et à plus forte raison pour son maintien. Ainsi, certains résumés ne contiennent aucun renseignement sur les activités de la personne ou de l'entité visés concernant les cinq dernières années ou davantage. Cette absence de renseignements peut être due au fait que les États ne souhaitent pas révéler ce qu'ils savent ou que les renseignements anciens ont un tel poids qu'il est justifié d'en déduire que les intéressés poursuivent leurs activités, mais elle peut aussi être un signe d'inactivité. Un résumé peu fourni soulève inévitablement des questions quant à la justification d'une inscription;

malheureusement, bien que l'Équipe ait proposé ou ait l'intention de proposer 217 modifications de ces résumés sur la base des éléments collectés au cours de la révision, nombre de résumés parmi les moins révélateurs resteront inchangés.

VI. Enseignements tirés de la révision : l'impact du régime de sanctions

58. Si de nombreux États Membres ont indiqué à l'Équipe que le régime des sanctions contribue de manière positive à leurs efforts nationaux de lutte contre Al-Qaida et les Taliban, la révision a mis à l'épreuve leur niveau de soutien en leur demandant des apports importants, en particulier aux États les plus affectés par la menace. La qualité et la quantité des renseignements fournis par les États dans le cadre de la révision et la rapidité avec laquelle ils les ont fournis ont constitué une indication objective de leur engagement à l'égard du régime de sanctions. En outre, la révision a fourni des données utiles sur l'impact de ce dernier, en indiquant les personnes et les entités qu'il touche le plus – ou le moins –, soit parce qu'elles se trouvent géographiquement au-delà du contrôle des États, soit parce que d'autres facteurs vont à l'encontre de l'application des sanctions²⁶.

59. L'inscription de personnes, de groupes et d'entités sur la Liste en application des sanctions prévues par la résolution 1967 (1999) du Conseil de sécurité a trois conséquences principales : premièrement, elle a un effet préventif en restreignant leur aptitude à promouvoir les objectifs des Taliban, d'Al-Qaida et de leurs associés du fait du gel des avoirs, de l'interdiction de voyager et de l'embargo sur les armes; deuxièmement, elle alerte les services de répression et d'autres organismes nationaux aux activités des personnes, groupes ou entités figurant sur la Liste; et, troisièmement, elle signale au monde entier que la totalité des 15 membres du Conseil de sécurité sont convenus que ces personnes, groupes et entités particuliers posent une menace pour la paix et la sécurité internationales et contribue ainsi à bâtir un consensus international pour l'adoption de mesures à leur encontre.

A. Effet préventif

1. Sur les personnes

60. C'est sur le financement des Taliban et d'Al-Qaida, tant au niveau des dirigeants qu'au niveau des groupes affiliés inscrits sur la Liste, que l'élément restrictif du régime des sanctions semble avoir eu le plus fort impact. Les appels fréquents de ces groupes pour obtenir des dons et le fait qu'ils affirment ne pas être en mesure de lancer des attaques faute d'argent ont incité à mettre davantage l'accent sur l'inscription de financiers sur la Liste. Ces derniers se trouvent à l'extrémité la plus visible des réseaux terroristes et, comme ils voyagent et ont de l'argent et d'autres avoirs, ils sont les plus sensibles à l'impact de ces mesures. Après leur inscription sur la Liste, plusieurs financiers ont changé de comportement, au point même que le Comité a radié leur nom de la Liste. L'impact sur les financiers inscrits sur la Liste aura très probablement aussi dissuadé d'autres

²⁶ Par exemple, neuf États ont fourni des renseignements sur l'application du gel des avoirs en ce qui concerne 22 noms figurant sur la Liste (2 Taliban, 13 membres d'Al-Qaida et 7 entités associées à Al-Qaida).

financiers de risquer de subir le même sort. L'objectif consistant à persuader les personnes figurant sur la Liste à changer de comportement constitue un élément important du régime des sanctions, de même que son effet de dissuasion; au cours de la révision, le Comité a radié de la Liste les noms de 24 personnes parce qu'elles ne soutenaient plus Al-Qaida ou les Taliban.

61. La révision a montré que si les États appliquent effectivement les mesures là où c'est possible, au moins 30 personnes associées à Al-Qaida et de nombreux Taliban figurant sur la Liste résident ou opèrent dans des zones se trouvant en dehors du contrôle complet des gouvernements. Si le régime de sanctions peut forcer certains Taliban à rester dans des zones écartées (et l'Équipe relève que c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles des Taliban de rang élevé souhaitent voir leur nom radié de la Liste), l'objectif préventif des mesures reste néanmoins en grande partie non atteint. Malgré cela, ni le Comité, ni les États Membres n'ont hésité à confirmer que l'inscription sur la Liste reste justifiée pour de nombreuses personnes qui y figurent et sur lesquelles le régime des sanctions paraît ne pas avoir d'effets directs.

62. Ce paradoxe autorise à penser que les États voient l'intérêt de la Liste autant dans les aspects symboliques et de sensibilisation du régime de sanctions que dans ses effets restrictifs. Toutefois, les États ont également recommandé le maintien sur la Liste de gens qui sont bien connus et sont assujettis à un contrôle strict de l'État ou se trouvent même en prison²⁷. Il est peu probable que l'inscription sur la Liste de ces personnes ait beaucoup changé le niveau d'attention dont elles font l'objet de la part des États, mais du fait qu'elles n'ont nullement modifié leur soutien écrit et oral à Al-Qaida ou aux Taliban (aspects qui ne constituent pas des critères d'inscription), les États ont recommandé de maintenir leur nom sur la Liste et le Comité en est convenu.

63. Les États Membres et le Comité ont adopté une attitude intransigeante à l'égard des personnes qui sont les idéologues ou les propagandistes d'Al-Qaida et des groupes affiliés. Le processus de révision a eu pour effet de confirmer l'inscription sur la Liste de toutes les personnes qui, bien qu'elles ne soient pas inscrites seulement pour cette raison, sont connues principalement pour leur rôle de justification idéologique des violences liées à Al-Qaida auprès des nouvelles recrues ou d'auditoires plus vastes, ceci en dépit du fait que les sanctions elles mêmes n'ont que peu ou pas d'effet sur l'outil principal de ces personnes : l'Internet qui leur sert de moyen de communication et de persuasion. Leurs sites Web, leurs écrits et leurs déclarations restent facilement accessibles et sont largement diffusés.

64. Le fait que les États et le Comité tiennent à maintenir les idéologues sur la Liste malgré l'absence d'impact semble être le signe d'une tendance plus vaste de la lutte contre le terrorisme, à savoir faire autant d'efforts pour capturer les terroristes et les maintenir en détention que pour empêcher d'autres personnes de devenir des terroristes. Si tel est le cas, le Conseil de sécurité voudra peut-être examiner comment obtenir un effet plus marqué dans ce domaine. Au paragraphe 4 de sa résolution 1904 (2009), le Conseil confirme que les États doivent appliquer le gel des avoirs aux ressources servant à financer l'hébergement de sites Web ou d'autres services connexes, mais le régime de sanctions n'a pas vraiment les moyens de faire

²⁷ Au cours de la révision, le Comité a été informé des mesures juridiques prises par sept États en ce qui concerne 74 personnes. Un État a fourni des renseignements sur les procédures juridiques et condamnations concernant 52 noms de la Liste.

face aux difficultés juridiques, éthiques et techniques qu'implique toute tentative visant à priver de tribune les idéologues associés à Al-Qaida.

2. Sur les entités

65. Le Comité a passé en revue les 111 entités inscrites sur la Liste et décidé d'en radier 21. Cette proportion relativement élevée de radiations indique que dans ce domaine le régime des sanctions a été efficace. L'inscription d'organisations non gouvernementales se présentant comme des organisations caritatives a été controversée, mais elle a aussi été payante. La plupart des entités constituées en sociétés qui ont fait l'objet des mesures ont fermé ou cessé leurs activités²⁸ ou bien ont été reprises ou placées sous contrôle par les États²⁹. Dans un cas comme dans l'autre, ces mesures ont empêché les organisations concernées de continuer de soutenir Al-Qaida et les groupes qui lui sont associés. L'impact de ces mesures a toutefois été limité du fait de la création d'organisations nouvelles qui ont pris le relais et qui souvent ne sont pas prises pour cible par l'État où elles se trouvent tant que le Comité n'a pas ajouté leur nom à la Liste³⁰.

66. L'impact de l'inscription sur la Liste d'entités non constituées en sociétés a été moins évident. L'inscription d'une entité comme étant associée à Al-Qaida ouvre la possibilité d'autres inscriptions, par exemple celles de ses dirigeants, mais a peu d'effet restrictif véritable parce que ces groupes n'effectuent pas quotidiennement des transactions sous leur nom officiel. Cela oblige toutefois les États Membres à empêcher que des flux de fonds ne leur parviennent³¹. Le processus de révision a révélé par ailleurs que nombre d'inscriptions d'entités non constituées en sociétés ne comportent pas certains éléments d'identification de base, tels que le pays ou la région où elles opèrent, alors même que cette information est bien connue. L'Équipe entend proposer des modifications en conséquence.

B. Alerter les services de répression

67. Le régime de sanctions ne requiert pas des services de répression ou d'organismes connexes de prendre des mesures contre les personnes inscrites sur la Liste, mais il existe de bonnes raisons de les avertir de leur présence dans leur périmètre d'intervention. Cependant, ces services ne réagiront pas à des inscriptions manquant d'éléments d'identification ou ambiguës ou pour lesquelles les résumés des motifs fournissent trop peu de détails. En fait, l'absence de détails est la raison pour laquelle il n'existait au début de la révision que 309 notices spéciales INTERPOL-Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (outil essentiel pour diffuser aux services de répression des renseignements sur les personnes

²⁸ Par exemple, l'Al-Haramain Islamic Foundation (QE.A.71.02), la Global Relief Foundation (QE.G.91.02) et des sociétés privées, telles que celles appartenant au Réseau Al-Barakaat (notamment QE.A.24.01) et celles liées à Youssef Nada (aujourd'hui radiées de la Liste), telles que la Banque al-Taqwa (aujourd'hui radiée).

²⁹ Par exemple, Lashkar-e-Tayyiba (QE.L.118.05) au Pakistan ou l'hôtel Nasco (aujourd'hui radié) en Italie.

³⁰ On dit, par exemple, que Lashkar-e-Tayyiba, également inscrite sur la Liste sous le nom de Jamaat-ud-Dawa, continue d'opérer en tant que Fondation Falah-e Insaniyat.

³¹ Gel des avoirs : explication des termes, publié sur le site Web du Comité, explique que lorsqu'il dispose de renseignements selon lesquels, par exemple, des fonds particuliers sont destinés à une entité inscrite sur la Liste récapitulative, un État Membre doit geler ses avoirs.

figurant sur la Liste) pour 488 noms; ce nombre s'établit actuellement à 361 et il est probable qu'il augmente.

C. Recherche du consensus international

68. Dans certains cas, l'application de sanctions par les États Membres a été entravée par des facteurs tels que l'absence de législation efficace, l'absence de moyens ou l'absence de priorité, mais l'aspect le plus nuisible a été la perception d'un manque d'équité, que celle-ci soit exprimée par des tribunaux nationaux ou régionaux, des politiciens ou le public en général. Le Conseil de sécurité a pris de nombreuses mesures pour améliorer l'équité du régime et la révision de la Liste est l'une de ces mesures. Le fait que le Comité a examiné 488 noms inscrits sur la Liste et qu'après consultation de tous les États concernés il en a confirmé 380 a quelque peu contribué à atténuer les critiques fréquentes selon lesquelles une fois que l'on figure sur la Liste, il n'est guère possible d'en sortir.

69. Le régime de sanctions n'est qu'un aspect de la coopération internationale dirigée contre Al-Qaida et les Taliban, mais c'est peut-être le plus visible. Dans la mesure où ils considèrent la révision comme un succès, les États peuvent désormais considérer la Liste comme représentant un large consensus international sur l'identité des personnes, groupes et entités associés aux Taliban et à Al-Qaida qui présentent une menace pour la paix et la sécurité internationales et appellent par conséquent une action. La révision a démontré à la fois l'intérêt du Comité à recevoir des informations des États et l'influence que ces informations peuvent avoir; et sur la base de l'expérience de cette révision, les États devraient être désormais plus enclins à dialoguer activement avec le Comité pour lui fournir davantage de renseignements sur les noms figurant sur la Liste, proposer l'inscription de nouveaux noms ou présenter des arguments pour en radier certains. Ce n'est que grâce à un tel dialogue que la Liste sera maintenue à jour et restera utile et continuera de bénéficier du soutien international.

VII. Recommandations relatives à la conduite des futures révisions

70. La résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité fixe un calendrier pour la révision régulière de la Liste après celle prescrite au paragraphe 25 de la résolution 1822 (2008) que le Comité a terminée en juillet 2010. Tout d'abord, le Comité doit passer en revue chaque année tous les noms inscrits sur la Liste qui n'ont pas été examinés depuis trois ans ou davantage (résolution 1904 (2009), par. 32)³². Il s'ensuit qu'en juillet 2011, il faudra commencer à passer en revue les noms inscrits après l'adoption de la résolution 1822 (2008), suivis peu après de ceux ayant fait l'objet du passage en revue prescrit au paragraphe 25 de la résolution 1822 (2008).

³² Au paragraphe 32 de sa résolution 1904 (2009), le Conseil « charge le Comité de passer en revue tous les ans, une fois achevé le passage en revue prescrit au paragraphe 25 de la résolution 1822 (2008), tous les noms inscrits sur la Liste récapitulative qui n'ont pas été examinés depuis trois ans ou davantage, les noms à examiner étant communiqués aux États qui en ont demandé l'inscription et aux États de résidence ou de nationalité, si ceux-ci sont connus, suivant la procédure décrite dans les directives du Comité, afin que la Liste soit aussi exacte et à jour que possible et de confirmer que l'inscription demeure justifiée ».

Qui plus est, un réexamen est stipulé tous les six mois pour les personnes qui seraient décédées et chaque année pour les personnes pour lesquelles on ne dispose pas d'éléments d'identification permettant de garantir que les mesures qui leur sont imposées sont effectivement appliquées (ibid., par. 26 et 31). Enfin, le Comité est instamment prié de régler, avant le 31 décembre 2010, toutes les questions qui restaient en suspens à la date d'adoption de la résolution 1904 (2009) (ibid., par. 42).

71. Ces passages en revue feront donc partie des activités régulières du Comité et, à court terme, risquent de représenter une lourde charge de travail tant pour le Comité que pour les États Membres concernés; mais, à mesure que la Liste s'améliorera et une fois les procédures bien maîtrisées, les révisions prendront moins de temps et deviendront plus faciles à gérer. Il existe toutefois un risque que les États qui ne sont pas directement impliqués dans le processus de prise de décisions du Comité rechignent à passer du temps à effectuer des recherches sur un nom et à donner leur avis sur son éventuelle inscription sur la Liste s'ils estiment que celui-ci est systématiquement ignoré.

A. Généralités

72. L'Équipe recommande que le Comité encourage les États à prendre, le cas échéant, une part plus active à la révision en se présentant devant le Comité pour examiner des cas particulièrement intéressants ou importants, comme lorsqu'un État souhaite proposer la radiation d'un nom ou bien lorsque les informations dont on dispose sur une personne inscrite sur la Liste sont complexes ou lorsqu'il existe des divergences d'opinions. L'efficacité de ces passages en revue dépend des informations fournies par les États Membres et, lorsque le Comité est confronté à un cas difficile ou lorsqu'un État est impliqué dans plusieurs passages en revue, le Comité pourra souhaiter prendre l'initiative et inviter l'État concerné à assister à une réunion. Une telle interaction avec les États serait conforme au paragraphe 36 de la résolution 1904 (2009) qui encourage les États à envoyer des représentants au Comité.

73. Lors de la révision effectuée au titre du paragraphe 25 de la résolution 1822 (2008), le seul moyen pour le Comité de contacter les nombreux États impliqués a été de leur envoyer des lettres types leur demandant des informations. Les futurs passages en revue incluront moins de noms et l'Équipe recommande que, dans toute la mesure possible, les demandes adressées aux États soient formulées en fonction du cas à traiter. Ceci facilitera la tâche des États, encouragera le dialogue et suscitera des réponses plus complètes. L'Équipe recommande cette approche en particulier pour le passage en revue des personnes décédées et des entités disparues pour lesquelles le Comité a besoin d'assurances spécifiques de la part des États avant de radier les noms de la Liste.

74. L'Équipe recommande que le Comité encourage les États à désigner un point de contact national pour s'occuper des révisions effectuées par le Comité et à autoriser le Comité à traiter directement avec le point de contact, avec copie à leur mission à New York, une fois envoyée la lettre initiale demandant des informations. Les États sont confrontés à une charge de travail considérable du fait de la révision demandée et toute mesure susceptible de réduire le travail superflu sera la

bienvenue. Un lien direct entre le Comité et l'Équipe, d'une part, et les autorités compétentes dans les capitales, d'autre part, sera particulièrement utile à cet égard.

75. Il peut arriver qu'un nom doive faire l'objet de plusieurs examens; par exemple, le nom d'une personne censée être décédée dont la radiation est en suspens et pour laquelle on manque d'éléments d'identification peut apparaître dans trois examens. Le Comité peut considérer qu'il s'agit là d'une répétition inutile, mais l'Équipe recommande que le Comité accepte que des noms fassent l'objet d'un nouvel examen chaque fois qu'ils remplissent les conditions requises de façon à s'assurer qu'il consacre le temps voulu aux cas les plus problématiques de la Liste.

76. La délégation autrichienne, en tant que délégation du Président, aidée par le secrétariat du Comité, a effectué un travail considérable pour organiser la révision. L'Équipe recommande que la mission autrichienne et le secrétariat résument dans un bref document les enseignements à en tirer. Elle recommande également qu'à l'avenir, la délégation du Président et le secrétariat proposent au Comité une structure pour chaque passage en revue un mois avant qu'il ne commence, de façon que les membres du Comité puissent faire des suggestions, mieux comprendre le travail à effectuer et se sentir davantage impliqués. Ceci aiderait également le secrétariat du Comité à programmer le nombre de réunions nécessaires et à réserver les salles et les services d'interprétation en conséquence.

77. L'Équipe recommande également que le Comité inclue dans son programme de travail un débat semestriel sur l'état d'avancement des révisions, de façon à ne pas perdre de vue le volume de travail restant. Il recommande en outre que le programme de travail du Comité prévoie un débat à l'issue de chaque passage en revue sur la manière dont il s'est déroulé afin d'améliorer progressivement les procédures.

78. L'Équipe recommande que lorsque les États fournissent au Comité des informations dans une langue autre que les langues officielles des Nations Unies, ils joignent une traduction.

B. Passage en revue triennal de tous les noms [par. 32 de la résolution 1904 (2009)]

79. L'Équipe estime que les arguments en faveur du maintien de la plupart des noms sont relativement simples et le seront toujours davantage à mesure que les critères d'inscription deviendront plus stricts; mais ceux dont la justification est moins évidente devraient faire l'objet d'un débat ouvert. L'Équipe recommande que lorsque les membres du Comité ne disposent pas d'informations suffisantes, que ce soit de la part des États concernés ou de l'Équipe de surveillance, les États favorables au maintien sur la Liste soient tenus de fournir quelque argument substantiel, correspondant à au moins l'un des critères d'inscription énumérés dans la résolution 1617 (2007).

80. Dans son dixième rapport, l'Équipe a recommandé que, pour rendre la Liste plus exacte et renforcer son impact, le Comité, lorsqu'il contacte l'État de résidence dans le contexte de la révision, demande toutes les informations possibles sur le lieu où se trouve la personne, ses circonstances et ses activités, accompagnées d'une note sur toute mesure supplémentaire prise pour prévenir son soutien au terrorisme (S/2009/502, par. 24). L'Équipe continue à recommander de telles mesures et

recommande en outre que le Comité vérifie l'existence d'avares gelés et de documents de voyage valides et s'enquière de toute action en justice dans laquelle la personne inscrite pourrait être impliquée.

81. Au paragraphe 25 de la résolution 1904 (2009), le Conseil encourage le Comité à tenir dûment compte, lorsqu'il examine les demandes de radiation, de l'avis des États à l'origine des inscriptions et des États de résidence, de nationalité ou de constitution et demande aux membres du Comité de faire tout leur possible pour motiver toute objection auxdites demandes de radiation. L'Équipe note que, lors de l'examen, lorsqu'un membre du Comité manifestait son désaccord avec une radiation, il n'en fournissait pas toujours la raison et cette raison n'était jamais rendue publique. S'il appartient, bien entendu, aux seuls membres du Comité de décider d'une radiation, l'Équipe recommande encore une fois d'accorder davantage de poids à l'avis des États qui sont en mesure d'en savoir le plus sur une personne inscrite, notamment lorsqu'ils ont pris les mesures appropriées pour faire face à la menace. Il s'agira habituellement de l'État ou des États de nationalité et de résidence.

82. La révision triennale prescrite au paragraphe 32 de la résolution 1904 (2009) présume qu'un nom reste sur la Liste aussi longtemps que le Comité n'a pas décidé de l'en radier. L'Équipe recommande toutefois que, lorsque ni aucun État Membre ni l'Équipe de surveillance n'a découvert d'informations sur les activités d'une personne inscrite pendant deux périodes d'examen successives, le Comité invite l'État ayant demandé l'inscription à soumettre une demande de radiation ou à donner des informations à jour sur la personne inscrite sur la Liste.

83. Au cours du passage en revue, les membres du Comité qui étaient des États à l'origine d'inscriptions ou des États de nationalité ou de résidence, ou de constitution ou de domiciliation pour les entités ont été invités à donner leur avis sur la persistance de la justification d'une inscription avant que le Comité ne procède à son examen. Dans la mesure où les membres du Comité doivent être en possession de toutes les informations disponibles avant de décider du bien-fondé d'une inscription sur la Liste, l'Équipe recommande que le Président continue à recueillir à l'avance des informations auprès des membres du Comité en leur qualité d'État ayant demandé l'inscription ou d'État de résidence ou de nationalité, ou de constitution ou de domiciliation pour les entités, mais les autorise à s'abstenir de donner leur avis sur l'inscription jusqu'à ce que le Comité procède à son examen.

84. D'autres États devraient être sensibilisés à l'importance de justifier leurs recommandations concernant la radiation ou le maintien d'un nom sur la Liste et l'Équipe recommande que pour les futures révisions, le Comité demande aux États Membres qui donnent leur avis sur le bien-fondé d'une inscription d'indiquer leurs raisons, indépendamment de leur position quant au maintien ou à la radiation du nom.

85. Pour le prochain passage en revue, il sera établi un résumé des motifs de l'inscription de toutes les personnes ou entités inscrites, conformément au paragraphe 14 de la résolution 1904 (2009). L'Équipe recommande que, lorsqu'il écrit aux États à propos des inscriptions, le Comité joigne la dernière version du résumé des motifs correspondant et demande à l'État de fournir toute information supplémentaire susceptible de servir à la tenue à jour de ce résumé.

86. L'Équipe recommande en outre que le Comité lui demande d'établir chaque année une liste de tous les noms pour lesquels le résumé des motifs d'inscription ne comporte pas d'informations conformes aux critères fixés au paragraphe 2 de la résolution 1904 (2009).

87. En ce qui concerne la révision, le Comité a divisé les 488 noms à passer en revue en cinq lots et les a communiqués aux États par périodes de trois mois. Toutefois, pour diverses raisons, le Comité n'a achevé son examen de la plupart des noms qu'au cours des deux derniers mois de la période d'examen. Pour éviter une répartition inégale du travail au cours des révisions ultérieures, l'Équipe recommande que le Comité calcule la période de trois ans qui doit s'écouler avant le prochain passage en revue à partir de la date à laquelle les noms ont été distribués aux États, plutôt qu'à compter de la date à laquelle le Comité a conclu sa révision.

C. Passage en revue semestriel des noms des personnes qui seraient décédées [par. 26 de la résolution 1904 (2009)]

88. L'Équipe recommande que lorsqu'il passe en revue les noms des personnes inscrites sur la Liste censées être décédées, le Comité adopte une approche souple de la documentation requise pour confirmer le décès. Lorsque des personnes inscrites sur la Liste décèdent dans des zones éloignées, notamment s'il s'agit de ressortissants d'un autre État, il est difficile, voire impossible, pour l'État où le décès s'est produit de confirmer officiellement ce décès. Dans ce cas, l'Équipe recommande que le Comité accepte toute communication officielle de l'État concerné déclarant qu'une personne inscrite sur la Liste est décédée comme constituant les « informations crédibles concernant leur décès », mentionnées au paragraphe 26 de la résolution 1904 (2009).

89. Un autre point qui rend la radiation du nom des personnes décédées aussi difficile, sinon plus, que la radiation des personnes vivantes est l'obligation fixée par le Comité de présenter une déclaration officielle indiquant que les avoirs appartenant à la personne décédée, s'ils ne sont pas gelés, ne seront pas transférés à d'autres entités ou personnes inscrites sur la Liste. De nombreux individus inscrits sur la Liste n'ont pas d'avoirs gelés et l'Équipe recommande que le Comité officialise son acceptation d'une déclaration à cet effet, de la part de l'État ou des États de nationalité et de résidence, comme suffisante pour justifier une radiation.

90. Les entités ayant cessé d'exister ne peuvent plus, par définition, mener aucune des activités décrites au paragraphe 2 de la résolution 1617 (2005) et ne répondent par conséquent plus aux critères établis pour l'inscription. L'Équipe recommande que le Comité inclue dans son examen des noms des personnes décédées une mise à jour des entités signalées comme ayant cessé d'exister. Ceci supposerait que l'Équipe de surveillance fasse circuler tous les six mois une liste des entités considérées comme ayant cessé d'exister.

D. Passage en revue annuel des personnes et entités inscrites sur la Liste concernant lesquelles on ne dispose pas d'éléments d'identification [par. 31 de la résolution 1904 (2009)]

91. Au début de la révision, l'Équipe disposait de moins de quatre éléments d'identification pour 77 personnes inscrites sur la Liste. Du fait des informations fournies pendant l'examen, ce nombre devrait tomber à 39. Afin de continuer à réduire le nombre de personnes et d'entités inscrites sur la Liste n'ayant pas suffisamment d'identifiants, l'Équipe recommande que le Comité, lorsqu'il effectue son examen triennal, invite les États qui sont à l'origine des inscriptions sur la Liste à soumettre des demandes de radiation pour les noms ne disposant pas d'éléments d'identification permettant de garantir que les mesures qui leur sont imposées sont effectivement appliquées. Pour une personne physique, ces éléments devraient inclure le nom complet, la date de naissance, le lieu de naissance et la nationalité. Pour une personne morale, il s'agirait de la raison sociale et de l'adresse de tous les bureaux et succursales qui font l'objet de sanctions.

E. Examen de toutes les questions restant en suspens au 31 décembre 2010 [par. 42 de la résolution 1904 (2009)]

92. Dans sa résolution 1904 (2009), le Conseil a chargé le Comité de procéder à un examen des questions en suspens afin de s'assurer que, sauf circonstances extraordinaires, elles ne restent pas sans solution pendant plus de six mois. Il a prié également le Comité de résoudre toutes les questions en suspens au 17 décembre 2009, date de l'adoption de la résolution, avant le 31 décembre 2010 (résolution 1904 (2009), par. 41 et 42). Bien des questions restent en suspens parce que les membres du Comité attendent des informations supplémentaires d'autres États.

93. Sur les 31 questions en suspens en décembre 2009, huit sont aujourd'hui entièrement résolues, tandis que le Comité attend davantage d'informations de la part des États pour les 23 autres questions, dont 15 sont des propositions d'inscription ou de radiation. L'Équipe recommande que, dans tous les cas, le Comité écrive immédiatement aux États concernés et leur rappelle la directive du Conseil de sécurité figurant dans la résolution 1904 (2009). Le Comité devrait informer les États concernés de son intention de renoncer à examiner ces questions si aucune autre information n'est disponible d'ici au 31 décembre 2010, tout en les invitant à renouveler leur demande à une date ultérieure, en y joignant des détails supplémentaires.