

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
31 décembre 2004
Français
Original: anglais

**Lettre datée du 16 décembre 2004, 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 vous faire tenir ci-joint l'évaluation écrite 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, qui a été approuvée par le Comité le 16 décembre 2004. L'évaluation écrite est communiquée au Conseil conformément au paragraphe 15 de la résolution 1455 (2003) du Conseil de sécurité. Je vous serais obligé de bien vouloir faire en sorte que le texte de la présente évaluation écrite soit distribué aux membres du Conseil de sécurité et publié en tant que document du Conseil de sécurité.

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) **Heraldo Muñoz**



Pièce jointe

Évaluation écrite, présentée conformément au paragraphe 15 de la résolution 1455 (2003) du Conseil de sécurité, des dispositions prises par les États pour appliquer les mesures visées au paragraphe 1 de la résolution 1455 (2003)

I. Introduction

Au paragraphe 15 de sa résolution 1455 (2003), le Conseil de sécurité a prié le Comité, sur la base des évaluations orales qu'il présenterait au Conseil, par l'intermédiaire de son président, comme indiqué au paragraphe 14 de la résolution, d'établir et de communiquer ensuite au Conseil une évaluation écrite des dispositions prises par les États pour appliquer les mesures visées au paragraphe 1 de la résolution, à savoir l'interdiction de voyager, l'embargo sur les armes et le gel des avoirs, à l'encontre des individus et entités appartenant ou associés aux Taliban et à Al-Qaida.

Afin de s'acquitter au mieux de ses obligations, le Comité a pris contact avec l'Équipe de surveillance créée par la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité en lui demandant de l'aider à analyser tous les rapports reçus des États en application de la résolution 1455 (2003). Cette analyse, dont le texte intégral figure dans l'annexe ci-jointe, a été remise au Comité le 15 octobre 2004. Le Comité a beaucoup apprécié la qualité professionnelle de l'analyse qui lui a permis de tirer ses propres conclusions. Il évoque dans la présente évaluation les informations concrètes qui y sont contenues.

II. Importance des rapports présentés par les États Membres

Le Comité estime que les rapports présentés par les États Membres sont très utiles pour évaluer la mesure dans laquelle ceux-ci appliquent les sanctions contre Al-Qaida et les Taliban. Cela dit, les rapports ne peuvent offrir une image complète et parfaitement exacte de l'efficacité réelle des efforts que font les États pour combattre le terrorisme. L'une des tâches prioritaires du Comité est de continuer à suivre de près la façon dont les États appliquent les sanctions afin de renforcer et d'améliorer leurs efforts dans ce domaine. Il constate que les efforts et l'action collective de la communauté internationale continueront à être nécessaires pour combattre la menace que le terrorisme mondial fait peser sur la paix et la sécurité internationales.

Le Comité est convaincu que la présentation, l'analyse puis l'examen des rapports sont utiles à plusieurs niveaux. D'abord, le Conseil de sécurité obtient ainsi une image générale des efforts que font les États pour appliquer les sanctions, en particulier dans les domaines problématiques, ce qui lui permet d'ajuster et d'améliorer les sanctions à l'avenir. Ensuite, le Comité peut mieux déterminer les mesures de suivi à adopter en se concentrant sur les domaines qui appellent un effort d'application plus soutenu de la part des États et ceux qui exigent de sa part davantage de transparence, de clarté et d'assistance aux États. Enfin, les États se rendent ainsi compte que le Comité, avec l'aide de l'Équipe de surveillance,

a examiné soigneusement leurs rapports et qu'il est conscient de leurs succès, de leurs problèmes et des défis qu'ils ont à relever et est prêt à se mobiliser.

C'est pourquoi, comme il l'expose ci-après, le Comité continue à trouver qu'il importe beaucoup qu'il reçoive des informations additionnelles actualisées aux rapports présentés en application de la résolution 1455 (2003); il demande donc instamment à tous les États qui n'ont pas présenté leur rapport de le faire de toute urgence.

III. Principales conclusions

1. Degré d'application – mesure dans laquelle les États sont prêts à faire face à la menace d'actes terroristes en appliquant l'instrument des sanctions

En s'appuyant sur l'analyse faite par l'Équipe de surveillance, le Comité conclut que les degrés d'application des mesures varient. Certains États disposent du potentiel technique et financier ainsi que des ressources humaines nécessaires et ont clairement manifesté leur volonté de prévenir et neutraliser les activités terroristes éventuelles. Ces États sont peut-être les mieux à même d'appliquer efficacement les sanctions. Ils restent toutefois vulnérables face aux activités opérationnelles de plus en plus perfectionnées d'Al-Qaida et du fait que l'organisation les prend spécialement pour cibles. D'autres États disposent du potentiel nécessaire pour prendre toutes les mesures visant à prévenir des actes terroristes mais il ne ressort pas de leurs rapports qu'ils ont effectivement pris des mesures dans ce sens. Le Comité se propose de renforcer à l'avenir le dialogue avec ces États afin de préciser les mesures qu'ils ont déjà prises et celles qu'ils devraient prendre dorénavant pour appliquer effectivement ces mesures.

Certains États ont présenté des rapports dans lesquels ils reconnaissent avoir rencontré des difficultés par suite, notamment, de leurs capacités d'application limitées. Le Comité a l'intention de communiquer au CCT la liste de ces États, assortie de leur demande concrète d'assistance et veillera de près à ce que leurs capacités soient renforcées afin qu'ils puissent mieux appliquer les sanctions. Enfin, certains États n'ont pas présenté leurs rapports malgré les efforts concertés du Comité et de l'Équipe de surveillance. Depuis plus d'un an et demi, le Comité s'active pour que tous les États Membres présentent leurs rapports. C'est donc avec une vive préoccupation qu'il note que près d'un tiers d'entre eux ne l'ont pas encore fait. Le Comité se réfère à cet égard au rapport qu'il a présenté le 27 avril 2004 au Conseil de sécurité (S/2004/349 – non-présentation de rapports). Il présume que la plupart des États qui n'ont pas présenté leur rapport manquent des capacités nécessaires mais ignore de quel genre d'assistance ils ont besoin. Il engage donc ces États, énumérés dans l'analyse ci-jointe de l'Équipe de surveillance, à présenter leurs rapports au Comité dès que possible et, en tout état de cause, le 31 décembre 2004 au plus tard. Le Président du Comité et l'Équipe de surveillance restent en contact avec les États qui n'ont pas présenté leur rapport. Ce qu'il faut se demander, c'est si le fait que des États persistent à ne pas présenter de rapports indique de leur part un manque de mobilisation et volonté politique de combattre la menace mondiale du terrorisme.

2. Liste du Comité et sanctions individuelles

Liste du Comité : le Comité note avec satisfaction que la plupart des États qui ont présenté des rapports utilisent convenablement la liste qu'il a établie, y compris en faisant distribuer des mises à jour aux autorités compétentes. Il est aussi reconnaissant à certains États Membres de lui avoir communiqué des suggestions pour étoffer la liste et des renseignements pour faciliter l'identification et il encourage les autres États Membres à faire de même dans la mesure du possible. Le Comité continuera à vérifier si les mises à jour de la liste sont bien distribuées à toutes les autorités compétentes et réfléchira à ce qu'il pourrait faire d'autre pour s'assurer que la liste soit également communiquée, le cas échéant, aux services de renseignement, aux entités non financières désignées et à des professionnels.

Gel des avoirs : le Comité prend note de la partie de l'évaluation de l'Équipe qui concerne le gel des avoirs. L'Équipe donne une image nuancée du degré d'application actuel de cette mesure. Le Comité a l'impression que la capacité d'appliquer cette sanction s'améliore pour la plupart des États Membres. L'évaluation montre en même temps que de nombreux pays n'ont toujours pas pris certaines mesures concrètes, par exemple réglementer les activités des entités financières non bancaires, des convoyeurs de fonds et des organisations caritatives. Le Comité se concentrera sur ces questions lors des réunions qu'il tiendra prochainement avec les États Membres et le Président fera de même, le cas échéant, lors de ses prochains voyages. Il note en particulier qu'on doit redoubler d'efforts pour contrôler comme il faut les systèmes de virements de remplacement, les entités financières non bancaires et les activités caritatives. Il demandera aussi à l'Équipe de surveillance d'assurer le suivi de ces questions.

Interdiction de voyager : l'application de cette interdiction continue à être un sujet de préoccupation pour le Comité. Dans les cinq années qui se sont écoulées depuis sa mise en place, il n'a jamais été signalé même une fois qu'une personne inscrite sur la liste du Comité ait été arrêtée à la frontière. Il est possible toutefois que cette interdiction ait eu un effet préventif sur les personnes qui y figurent. Il faut toutefois réfléchir à ce qu'on pourrait faire pour mieux formuler et appliquer l'interdiction de voyager. Le Comité note à cet égard que certains États continuent à avoir des difficultés à diffuser des mises à jour de la liste à tous les points de contrôle aux frontières ainsi qu'aux consulats. Il réfléchit à l'heure actuelle aux moyens d'améliorer les données permettant l'identification et continuera à suivre la question de près.

Embargo sur les armes : comme pour l'interdiction de voyager, le Comité note qu'on ne lui a signalé aucun cas d'application de l'embargo sur les armes. De plus, il croit comprendre à la lecture de l'évaluation de l'Équipe que les États Membres ont fourni peu de renseignements sur les mesures législatives et les mesures d'exécution qu'ils ont prises. Le Comité a demandé à l'Équipe de suivre la question de près.

IV. Échange continu d'informations

Le Comité considère que les informations fournies par les États Membres doivent être actualisées pour permettre au Comité lui-même et au Conseil de sécurité d'être informés du degré actuel d'application ou de tout problème précis auquel se heurtent les États. Il est donc rappelé à tous les États, selon que de besoin, de fournir tout renseignement supplémentaire nécessaire concernant leur application des sanctions, qu'il s'agisse des mesures prises depuis la présentation de leurs rapports ou d'informations venant combler les lacunes existant dans leurs rapports. Les États sont également invités à communiquer au Comité des informations concernant : a) les résultats des enquêtes ou opérations de police ayant un rapport avec la question, à moins que ces enquêtes ou opérations ne risquent de s'en trouver compromises; b) les mesures concrètes prises à l'encontre des individus et entités déjà inscrits ou nouvellement inscrits sur la liste, en particulier en ce qui concerne les montant globaux des avoirs gelés; c) la circulation de la liste du Comité parmi les entités financières non bancaires et d'autres entités non traditionnelles et non financières; d) les pratiques optimales d'application qui pourraient être utiles à d'autres États.

Le Comité note qu'il faut entre lui-même et les États Membres un échange continu d'informations. Il continuera à encourager les États à tirer parti de l'occasion qui leur est offerte, en vertu du paragraphe 11 de la résolution 1526 (2004), de s'entretenir avec le Comité. Les États Membres peuvent, à la faveur de ces réunions, évoquer les questions qui les préoccupent, signaler les pratiques optimales, faire connaître leurs besoins en matière de renforcement des capacités ou aborder d'autres questions. Le Comité pourrait envisager de tenir des réunions avec les États Membres pour développer le dialogue. Les États Membres devraient mettre à profit les exposés que le Président fait au Conseil au bout de 120 jours et ceux qu'il fait aux États Membres pour en apprendre plus sur les principales questions inscrites à l'ordre du jour du Comité. En outre, le Comité continue à trouver extrêmement utiles les visites qu'effectue le Président dans certains États Membres, comme l'y autorise la résolution 1526 (2004). Ces visites donnent en effet au Comité des informations de première main qu'il ne peut obtenir à la lecture des rapports des États Membres. Le Comité note également à cet égard le rôle important de l'Équipe de surveillance, comme il est exposé ci-après.

Les rapports des États Membres soulignent clairement que le Comité doit fournir davantage de directives sur un certain nombre de questions. Le Comité considère que l'une de ses tâches urgentes est d'améliorer continuellement sa liste. À cet égard, il réfléchira à ce qu'il convient de faire lorsque les noms inscrits sur la liste ne sont pas accompagnés d'informations suffisantes pour l'identification, ainsi qu'aux devoirs des États qui découvrent à l'intérieur de leurs frontières ou à leurs frontières un individu figurant sur la liste entré illégalement sur leur territoire. Le Comité appelle l'attention sur son site Web (<<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>>) qui permet d'obtenir des informations à jour, y compris des actualisations de la liste du Comité. On note également que le Secrétariat communique désormais automatiquement la liste du Comité à des responsables désignés dans toutes les missions permanentes et dans la plupart des capitales des États Membres. Le Comité réfléchira peut-être à la question de savoir si ces responsables devraient être utilisés à d'autres tâches que la communication automatique des mises à jour de la liste.

V. Rôle de l'Équipe de surveillance

Le Comité est reconnaissant à l'Équipe du travail qu'elle a accompli. Elle a institué une coopération étroite avec lui et a établi de vastes contacts avec les États Membres à New York, dans le cadre des visites qu'elle a faites dans 18 États Membres et lors de sa participation à 6 conférences régionales. En analysant les rapports des États Membres et grâce aux contacts établis, l'Équipe a pu mieux comprendre les principaux sujets de préoccupation des États Membres et les domaines sur lesquels le Comité doit continuer à se concentrer. Le Comité demandera à l'Équipe d'étudier plus à fond certaines des lacunes courantes dans l'application, notamment en recommandant au Comité comment améliorer la réglementation et le contrôle du mouvement des liquidités, des produits de base précieux et des systèmes de virements de remplacement et comment mieux réglementer les activités caritatives et assurer une diffusion plus large de la liste du Comité.

Le Comité appuie en outre les efforts de l'Équipe pour échanger des informations et coordonner ses activités avec celles du Comité contre le terrorisme et de la Direction exécutive, en particulier en ce qui concerne les visites à effectuer dans certains États, du fait qu'il faut également tenir compte de celles que fait le Président. Le Comité souligne en outre l'importance de la coopération entre l'Équipe, les institutions spécialisées des Nations Unies et les organisations internationales et régionales compétentes, et encourage l'Équipe à poursuivre et développer ces contacts.

Comme il est noté plus haut, l'Équipe de surveillance a estimé que certains États n'avaient pas montré dans leurs rapports qu'ils avaient appliqué les sanctions aussi pleinement qu'ils le pouvaient. Elle aidera le Comité à renforcer le dialogue avec les États Membres, notamment en sollicitant des compléments d'information, afin de déterminer les mesures précises que les États ont prises et prendront pour appliquer ces mesures. Le Comité réfléchira alors aux autres mesures à prendre, en particulier dans les cas, s'il s'en trouve, où l'application des sanctions reste en deçà des capacités.

L'Équipe de surveillance sera également invitée à présenter au Comité des recommandations spécifiques sur la manière dont les États pourraient mieux appliquer les mesures concernant l'interdiction de voyager et l'embargo sur les armes.

VI. Conclusions

Les rapports présentés par les États Membres en application de la résolution 1455 (2003) ont donné au Comité quantité d'informations utiles sur le degré d'application des sanctions, les sujets de préoccupation, les questions liées à l'utilisation de la liste et, dans une certaine mesure, les besoins d'assistance. Ajoutés à d'autres moyens de communication, les rapports permettent au Comité d'améliorer régulièrement les sanctions et de se concentrer sur les questions pertinentes. Le Comité souhaite encore une fois souligner combien il importe que tous les États Membres soient en contact avec le Comité, son président et l'Équipe de surveillance. La résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité n'exige pas des États qu'ils présentent de nouveaux rapports d'ensemble concernant l'application des

sanctions mais prévoit plutôt un dialogue actif par divers moyens. Comme il a été dit plus haut, le Comité a l'intention de faire pleinement usage de ces moyens dans ses travaux futurs.

C'est aux États Membres qu'incombe l'obligation absolue d'appliquer les sanctions. Il importe que le Comité souligne que la présentation de rapports ne doit pas être considérée comme un but en soi, ou comme une corvée, mais comme un élément important pour renforcer la lutte contre le terrorisme en améliorant encore les sanctions afin de mieux cibler les individus et les entités qui appartiennent ou sont associés aux Taliban et/ou à Al-Qaida.

* * *

Évaluation des rapports présentés par 131 États Membres en application de la résolution 1455 (2003)

Équipe d'appui technique et de surveillance des sanctions

Octobre 2004

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Résumé.....	1–5	9
II. Introduction.....	6–10	10
III. Évaluation.....	11	11
IV. Réalisation des objectifs du Conseil de sécurité.....	12–47	11
A. Lancement d'une dynamique.....	12–13	11
B. Efficacité des mesures.....	14–47	11
a) Évaluation de la menace (section I des directives).....	15–16	12
b) Amélioration de la Liste (section II des directives).....	17–21	12
c) Gel des avoirs (section III des directives).....	22–35	13
d) Application de l'interdiction de voyager (section IV des directives)...	36–41	16
e) Application de l'embargo sur les armes (section V des directives)....	42–46	18
f) Besoins d'assistance (section VI des directives)	47	18
V. Utilité du processus d'établissement des rapports.....	48–54	19
VI. Conclusions.....	55–63	20
Annexe		
Liste des pays n'ayant pas présenté de rapport.....		23

I. Résumé

1. En janvier 2003 [résolution 1455 (2003)], le Conseil de sécurité a demandé à tous les États Membres de présenter un rapport sur la mise en application des sanctions prises contre Al-Qaida et les Taliban. Les rapports reçus depuis cette date composent un tableau détaillé mais incomplet des efforts entrepris dans le monde entier pour lutter contre cette forme de terrorisme. L'écrasante majorité des États qui ont répondu soutiennent le principe de la Liste récapitulative¹ et en reconnaissent la validité en tant que fondement du régime des sanctions sous cet aspect; ils disent tous avoir incorporé la Liste dans leur ordre juridique, mais la mesure dans laquelle ils ont appliqué les sanctions de l'ONU reste incertaine.

2. Sur 191 États Membres, 60 (31 %) n'ont présenté aucun rapport² et beaucoup de ceux qui en ont présenté un n'ont pas donné assez de détails pour permettre une évaluation approfondie de leur régime de sanctions. Malgré ce manque de renseignements détaillés, l'Équipe est cependant en mesure de présenter des observations et des conclusions qui compléteront celles qui figuraient dans son rapport de juillet. Elle développera davantage les informations fournies par les États Membres dans son rapport de décembre.

3. Il semble que les États n'aient pas eu beaucoup de mal à incorporer la Liste récapitulative dans leurs régimes nationaux, même si certains ont encore à perfectionner leurs dispositifs législatifs ou administratifs. Bien que beaucoup d'entre eux se plaignent que les noms inscrits sur la Liste ne soient pas accompagnés de renseignements suffisants, la plupart semblent bien diffuser cette liste auprès des banques, des postes de contrôle à l'entrée sur leur territoire et de leurs autorités compétentes. Cette diffusion donne une bonne idée de la volonté qu'ont les États de mettre en œuvre le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et l'embargo sur les armes; certains pourraient améliorer leurs systèmes et accélérer leurs procédures. Pour donner plus d'efficacité aux mesures financières, il faudrait convaincre un plus grand nombre d'États Membres de faire connaître à d'autres entités que les établissements bancaires classiques les noms des personnes dont il s'agit et de renforcer la réglementation qui régit les institutions et les opérations financières non bancaires.

4. Pour ce qui est de l'interdiction de voyager et de l'embargo sur les armes, les États donnent peu de renseignements de fond. Dans leur grande majorité, ils affirment que leur législation met en œuvre comme il convient cet aspect des sanctions mais ils donnent en général trop peu de renseignements pour que l'Équipe soit en mesure de juger de leurs déclarations de façon indépendante.

¹ La Liste récapitulative d'individus et d'entités appartenant ou associés aux Taliban et à l'organisation Al-Qaida, établie et mise à jour par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999).

² La République des Seychelles a présenté son rapport le 16 novembre 2004 et le Guyana le 8 décembre 2004. Ainsi, au 15 décembre 2004, 58 États Membres n'avaient pas encore présenté de rapport. Les deux que l'on vient de citer ne sont pas compris dans l'analyse présentée ici. De plus, la République de Madagascar vient d'expliquer dans une lettre qu'elle soumettra sous peu son rapport. La Bolivie a réaffirmé qu'elle entendait présenter son rapport comme elle l'avait déjà annoncé dans une lettre explicative. Saint-Kitts-et-Nevis et Trinité-et-Tobago ont également fait savoir à l'Équipe qu'ils avaient pris des dispositions pour rédiger leur rapport, qu'ils présenteraient dans les meilleurs délais.

5. De l'avis de l'Équipe, il faudrait convaincre les États qui n'ont pas présenté de rapport de le faire. Par contre, il ne devrait pas être nécessaire de demander de nouveaux rapports d'ordre général aux États qui ont déjà répondu; le Comité et l'Équipe pourraient simplement poser des questions précises à certains États Membres pour mieux se rendre compte de la mesure dans laquelle les directives du Conseil de sécurité sont appliquées à l'échelle mondiale.

II. Introduction

6. En janvier 2003, le Conseil de sécurité a adopté sa résolution 1455 (2003) dans laquelle il demandait à tous les États Membres de lui présenter un rapport sur les dispositions qu'ils auraient prises pour appliquer les mesures visant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et les entités qui y sont associées, selon ses résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002). Il demandait aussi au Comité créé par sa résolution 1267 (1999) de présenter une évaluation écrite de la situation au vu des rapports en question des décisions prises par les États.

7. En mars 2003, le Comité a fait parvenir aux États Membres des indications sur la manière dont leur rapport devait être structuré et rédigé. Il convenait de l'axer sur la manière dont ils avaient utilisé la Liste récapitulative d'individus et entités visés par les mesures et mis en œuvre le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et l'embargo sur les armes. Les États Membres devaient donner leur avis sur les activités d'Al-Qaida et des Taliban et le danger qu'ils constituaient et déclarer s'ils pouvaient aider d'autres États à mettre les mesures en question en application ou s'ils avaient eux-mêmes besoin d'aide sur ce plan.

8. La résolution 1455 (2003) exprimait clairement l'idée qu'en invitant les États Membres à lui présenter des rapports, le Conseil de sécurité cherchait à entretenir la dynamique de la lutte internationale contre Al-Qaida et les Taliban, et à avoir une idée de l'efficacité des mesures qu'il avait lui-même imposées. Il souhaitait affiner la Liste récapitulative en demandant des données supplémentaires et de nouveaux noms et savoir ce que les États avaient fait pour adopter et mettre en œuvre les mesures adoptées. Il s'agissait non seulement de s'assurer que les États avaient pris les décisions nécessaires mais aussi de cerner les problèmes d'exécution, ce pourquoi les États étaient invités à indiquer les domaines dans lesquels ils avaient éventuellement besoin d'aide.

9. Le rapport établi par l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions à la demande du Comité créé par la résolution 1267 (1999) a pour objet d'évaluer dans quelle mesure les objectifs du Conseil ont été réalisés. Comme le souhaitait le Comité, il cherche également à déterminer dans quels domaines on manque encore d'informations sur les mesures prises par les États et à donner une idée de l'utilité générale de l'effort au regard de la charge qu'il représente pour les États.

10. Tous les États n'ont pas présenté de rapport, mais 131 l'ont déjà fait : 83 entre la première échéance du 17 avril et le 30 octobre 2003; 43 entre le 31 octobre 2003 et le 27 avril 2004; 5 entre le 28 avril et le 15 octobre 2004. On trouvera en annexe la liste des 60 États qui doivent encore présenter les rapports demandés dans la résolution 1455 (2003). Sur les 17 États (inscrits en gras) qui ont envoyé une lettre

d'explication, 8³ ont exposé en détail pourquoi ils n'avaient pu encore remplir leurs obligations. L'un d'eux a simplement déclaré qu'il n'avait pas d'autres renseignements à fournir que ceux que contenaient déjà les rapports qu'il avait présenté au Comité contre le terrorisme au titre de la résolution 1373 (2001).

III. Évaluation

11. Malgré les directives du Comité, il était inévitable que le style et le contenu des rapports des États Membres varient considérablement. Dans leur grande majorité, ils adoptent la structure recommandée mais ils présentent de grandes variations quant à la profondeur et la pertinence des renseignements qu'ils contiennent. L'Équipe voit plusieurs raisons à ces disparités, dont elle reparlera plus loin, et le manque d'uniformité rend difficiles toutes conclusions générales.

IV. Réalisation des objectifs du Conseil de sécurité

A. Lancement d'une dynamique

12. Il est indubitable qu'en rendant la présentation de rapports obligatoire, la résolution 1455 (2003) a rappelé aux États Membres l'importance que le Conseil attache aux dangers que constituent Al-Qaida et les Talibans et la nécessité de réagir de façon concertée, notamment par la mise en œuvre et l'application effectives du régime des sanctions. Une opération identique lancée il y a un an au titre de la résolution 1390 (2002) n'avait permis de réunir que 88 réponses et, si on ne leur avait pas rappelé leurs obligations, les États Membres les auraient peut-être perdues de vue. On notera que tous les États sans exception avaient répondu à la demande de renseignements formulée dans la résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001.

13. Il se peut que quelques États aient hâté la mise en œuvre des mesures et renforcé leurs procédures parce qu'ils savaient qu'ils auraient à en rendre compte au Conseil de sécurité en application de la résolution 1455 (2003). D'autres auront peut-être vu dans cette opération une bonne occasion de dresser un bilan. Mais il est évident que pour certains, le rapport à présenter était une corvée : ils ont répondu aux questions mais sans disposer des ressources, des mécanismes ou de la volonté politique qui auraient permis des réponses approfondies. Le fait que certains États ont mis plus de 18 mois à présenter leur rapport et que d'autres n'en ont soumis aucun donne à penser que la résolution 1455 (2003) n'est pas l'aiguillon qui les aurait poussés à agir.

B. Efficacité des mesures

14. Les rapports présentés par les États Membres font apparaître les domaines dans lesquels le Conseil de sécurité pourrait envisager d'améliorer les sanctions. Ils montrent où se situent les difficultés d'application et sur quels plans les dispositions prises n'ont pas eu les effets désirés. Or, le Conseil de sécurité ne peut définir des mesures efficaces que s'il a une image précise des risques qu'il doit envisager; c'est

³ Barbade, Comores, Éthiopie, Guyana, Îles Salomon, République centrafricaine, Seychelles et Timor-Leste.

pourquoi le Comité avait demandé aux États Membres des renseignements sur les activités d'Al-Qaida et des Taliban et sur le danger qu'ils constituaient.

a) Évaluation de la menace (section I des directives)

15. La grande majorité des États Membres a répondu à la question relative aux activités et aux menaces mais 65 d'entre eux (50 %)⁴ n'avaient rien de fondamental à signaler, 26 (20 %) ont fait une observation générale sur la nature de la menace et 17 (13 %) ont indiqué ce qui menaçait leur propre sécurité mais sans donner de détail. Vingt-trois États seulement (17 %) ont donné des renseignements précis à la fois sur la menace générale que constituent Al-Qaida et les Taliban et sur la mesure dans laquelle leur propre sécurité en était affectée.

16. La faiblesse des analyses des États Membres est peut-être le signe d'un manque de sensibilité au risque, notamment à l'évolution de celui-ci depuis l'expulsion des Taliban d'Afghanistan. Elle signifie peut-être aussi qu'Al-Qaida n'est pas au premier plan de leurs préoccupations. Il ressort donc des rapports qu'il faut que le Conseil de sécurité s'efforce d'expliquer, soit lui-même soit par l'intermédiaire du Comité créé par la résolution 1267 (1999) et son équipe, la nature mondiale de la menace et sa signification.

b) Amélioration de la Liste (section II des directives)

17. La grande majorité des États Membres reconnaissent l'utilité de la Liste récapitulative comme arme essentielle dans la lutte contre Al-Qaida et les Taliban et y voient la base du régime des sanctions imposé par le Conseil de sécurité. Cependant, de très nombreux rapports laissent entendre – et 59 (45 %) disent clairement – qu'elle serait plus utile si ses rubriques présentaient plus de données signalétiques.

18. Neuf États Membres⁵ donnent un complément d'information utile sur les individus et les entités inscrits sur la Liste. L'Équipe a l'intention d'organiser ces nouveaux renseignements, de les recouper avec les informations données précédemment et de les soumettre à l'examen du Comité créé par la résolution 1267 (1999).

19. Tous les États disent avoir incorporé la Liste et les sanctions soit dans leur ordre juridique soit dans leur régime administratif, mais certains se disent préoccupés par le fait qu'elle pourrait être contestée en justice par les personnes qui y figurent sans motif bien clair si des mesures étaient prises à leur encontre. Six États Membres ont signalé que des individus et des entités qui y figuraient en effet avaient ainsi attaqué la Liste⁶.

20. Indépendamment de la disparité des capacités dont disposent les États Membres dans la lutte contre le terrorisme, il est confirmé que les mécanismes qui sont en place permettent de diffuser la Liste auprès des postes de contrôle à l'entrée sur le territoire, des établissements bancaires et des organismes compétents. Dans certains cas cependant, il semblerait que les modifications et les ajouts apportés à la Liste n'aient pas été diffusés en temps utile.

⁴ Les chiffres cités ici sont en proportion des 131 rapports reçus et non des 191 États Membres.

⁵ Bosnie-Herzégovine, Belgique, Algérie, Égypte, Indonésie, Liban, Philippines, Russie et Libye.

⁶ Suède, États-Unis, Pakistan, Irlande, Italie et Turquie.

21. Vingt États Membres (15 %) signalent qu'ils ont repéré dans leur ressort, à un moment ou à un autre, une personne ou une entité figurant sur la Liste récapitulative, mais un seul⁷ s'en est tenu strictement aux directives et a fait connaître les noms des intéressés et les mesures qu'il avait prises.

c) Gel des avoirs (section III des directives)

22. C'est aux questions concernant les mesures financières qu'ils ont prises que, presque toujours, les États ont répondu de la façon la plus complète, dans la plupart des domaines recensés par les directives. L'Équipe estime que les États Membres ont ainsi fourni environ 60 % de l'information qui leur était demandée, mais un peu moins s'agissant des entités non financières, des fondations caritatives, des autres systèmes de transfert de fonds et des marchandises de valeur.

23. Les États, dans leur majorité, ont répondu aux questions concernant la base juridique de l'application, par eux, des directives relatives au gel des avoirs. La législation citée par certains paraît juridiquement contestable. Certains États semblent s'appuyer uniquement sur la législation réprimant le blanchiment d'argent; mais si l'on ajoute le terrorisme comme infraction principale dans les attendus des lois destinées à permettre de saisir les produits du crime, on risque de ne pas pouvoir détecter les fonds qui sont destinés à la commission d'un acte terroriste. Si certains instruments sont utiles à la répression du blanchiment d'argent, ils le sont également dans la lutte contre le financement du terrorisme, il s'agit là de deux questions essentiellement différentes⁸. Pour déterminer si ces lois sont efficaces dans l'application des sanctions, il faudrait un questionnaire de suivi.

24. L'analyse des 131 rapports des États montre que la Liste récapitulative a bien été distribuée aux banques et aux institutions financières non bancaires⁹, respectivement par 125 (95 %) et 107 (82 %) États Membres. Ces chiffres sont remarquables. Si le chiffre est moins élevé dans le cas des institutions financières non bancaires, c'est en partie que, dans beaucoup de petits États en développement, les marchés financiers ne sont pas complètement diversifiés. Dans de tels pays, le secteur bancaire constitue presque toujours le principal élément du système financier national. En outre, dans beaucoup de pays, les institutions financières non bancaires ne sont pas habilitées à accepter des dépôts du public, ce qui signifie que les actifs financiers sont détenus principalement par les banques de dépôt. Certains États Membres ont signalé que quand leurs autorités de contrôle menaient des inspections régulières, elles s'attachaient aussi à vérifier si le gel des avoirs imposé par le Conseil de sécurité était bien respecté.

25. En revanche, 37 États Membres seulement (28 %) ont indiqué qu'ils avaient diffusé la Liste récapitulative auprès des entreprises et professions non financières désignées¹⁰ et que la délimitation précise de cette catégorie de destinataires de la

⁷ Indonésie.

⁸ Par exemple, un État a indiqué qu'il pouvait certes geler les fonds procurés par des actes de terrorisme, mais que cela se distinguait de la capacité de réprimer le financement du terrorisme.

⁹ Les institutions financières non bancaires comprennent par exemple les caisses de pensions et d'assurances, les sociétés de crédit-bail, les bureaux de change, les officines de transfert de fonds, les maisons de titres et les caisses de crédit mutuel.

¹⁰ Ce sont par exemple les études de comptables, les cabinets d'avocats, les administrateurs de biens, les directeurs du registre des sociétés, les conseillers fiscaux, les conseillers financiers, les marchands d'automobiles, les marchands d'antiquités et d'œuvres d'art, les marchands de marchandises de valeur, les agents immobiliers et les voyagistes.

Liste n'a jamais été précisée. Soixante-dix-neuf États (60 %) n'ont pas donné d'informations sur ce point. À une exception près¹¹, les États ne semblent pas avoir communiqué la Liste récapitulative aux fondations caritatives et à leurs filiales à l'étranger. L'analyse des rapports des États donne à penser que si la Liste récapitulative a bien été systématiquement appliquée dans les banques et les institutions financières non bancaires, cela n'est pas le cas des entités non financières.

26. La plupart des États ont correctement décrit les structures et les mécanismes permettant d'identifier les réseaux liés à Al-Qaida et aux Taliban et de faire des enquêtes à leur sujet et dit comment ces réseaux coordonnaient leurs activités sur leur territoire. Mais certains États ont négligé de mentionner leur participation aux efforts régionaux et autres efforts internationaux de coordination. Cependant, un effort considérable est fait dans le sens de ces initiatives et de l'avis de l'Équipe, on ne saurait en tirer de conclusions négatives.

27. Quatre-vingt-cinq États Membres (65 %) ont signalé qu'ils s'en remettaient à leur brigade financière¹² pour identifier les réseaux financiers liés à Al-Qaida et aux Taliban et faire des enquêtes à leur sujet. Dans les autres États Membres, les autorités ont simplement ajouté le financement du terrorisme à l'ensemble des éléments devant être notifiés, ne voyant pas de nécessité d'introduire un nouveau mécanisme de contrôle financier. En même temps, les rapports des États montrent que 53 États Membres (40 %) ont constitué des comités ou des groupes de travail spécialement destinés à lutter contre le terrorisme, où sont représentées les autorités nationales compétentes, notamment la banque centrale et la brigade financière. Cela est tout à fait encourageant, mais on voit mal, dans ces comités, le rôle du secteur privé, et notamment des institutions financières et non financières, en dehors de signaler les transactions suspectes, et les États pourraient donc envisager d'étudier cette question.

28. Les rapports ont également indiqué que l'obligation de connaître son client et donc d'en vérifier l'identité est désormais appliquée dans les banques et les institutions financières non bancaires dans 97 (74 %) et 89 (68 %) des États qui ont répondu. Mais seuls 35 États (27 %) exigent des entités non financières qu'elles respectent la règle de vérification de l'identité des clients. Une application rigoureuse de cette règle, par les banques, les institutions financières non bancaires et les entreprises et professions non financières désignées ferait qu'il serait plus difficile pour les individus et les entités figurant sur la Liste d'utiliser leur identité actuelle, et cela aiderait aussi à dévoiler les identités usurpées ou fausses.

29. Dans beaucoup d'États Membres, l'obligation faite aux banques de vérifier l'identité de leurs clients ne joue qu'au moment de l'ouverture d'un compte ou quand de nouvelles relations d'affaires sont établies. En outre, dans plusieurs États Membres, l'obligation de vérifier l'identité des clients ne s'applique qu'une fois, quand la transaction dépasse un certain montant, ou quand le montant cumulé au cours d'une période stipulée dépasse un niveau donné. Il est raisonnable de supposer

¹¹ Le Canada est le seul État à avoir indiqué qu'il avait distribué la Liste aux fondations caritatives.

¹² Le rôle de la brigade financière est d'analyser les notifications de transactions suspectes que déposent les institutions financières et autres entités non financières tenues de le faire, et de diffuser ces renseignements aux autorités nationales compétentes aux fins d'enquêtes ou de poursuites.

que les financiers d'Al-Qaida et des Taliban connaissent le moyen de contourner cette réglementation ou de réaliser des transferts d'un montant inférieur à ce seuil. Néanmoins, les rapports permettent de se faire une idée du développement d'une réglementation internationale efficace du secteur financier et démontrent une tendance grandissante à appliquer plus largement et plus rigoureusement les règles de connaissance des clients, un État signalant même qu'il appliquait ces règles rétroactivement¹³.

30. Bien que 32 États Membres (24 %) aient signalé avoir gelé des avoirs financiers, leurs rapports ne donnent guère de détails sur les types d'avoir concerné. Il est difficile de savoir si les avoirs gelés sont des comptes bancaires ou bien s'ils incluent d'autres formes d'avoirs telles que les titres ou d'autres biens. Il n'est pas possible, d'après les rapports, de repérer les tendances de l'évolution du type d'actifs détenus, directement ou indirectement, pour le compte d'Al-Qaida et des Taliban.

31. Plus de 100 États Membres (76 %) signalent qu'ils font obligation à leurs banques de notifier les transactions suspectes et 94 (72 %) et 43 (33 %) des États Membres ont élargi cette exigence aux institutions financières non bancaires et aux entreprises et professions non bancaires désignées, respectivement. Seuls 24 États Membres (18 %) font actuellement obligation aux fondations caritatives et aux autres organisations à but non lucratif de signaler les transactions suspectes.

32. Les directives diffusées aux États Membres leur demandaient également de signaler la législation relative aux marchandises de valeur. La réponse a été peu encourageante, puisque 73 États (56 %) n'ont fourni aucune information à ce sujet et 9 autres (7 %) ont fourni des informations qui ne permettent pas de faire l'évaluation voulue. Seuls 49 États Membres (37 %) ont signalé qu'il existait certaines formes de contrôle sur le commerce des marchandises de valeur.

33. Les directives demandaient également aux États Membres d'apporter des informations détaillées sur les restrictions et les réglementations applicables aux filières non classiques de transfert de fonds (hawala). Environ 50 États Membres (38 %) ont signalé que les transferts de fonds ou autres transferts étaient des services financiers, et qu'à ce titre ils étaient soumis à autorisation (enregistrement ou licence) délivrée par le trésor public, la banque centrale ou une autre autorité de contrôle. Trente-six États Membres (27 %) ont signalé que le « hawala » était illégal si ce mode de transfert de fonds était effectué sans autorisation préalable. Un système de notification volontaire se développe dans un État Membre¹⁴. Mais 72 (55 %) et 85 (65 %) respectivement des États Membres ayant répondu n'ont pas donné d'informations sur la question de savoir si le « hawala » devait être officiellement enregistré ou était illégal.

¹³ L'Afrique du Sud a ainsi fait obligation à toutes les banques opérant sur son territoire de vérifier l'identité de leurs clients, c'est-à-dire des 17,5 millions de titulaires de comptes en banque.

¹⁴ Les Émirats arabes unis ont ainsi enregistré plus de 100 officines de hawala.

34. S'agissant des fondations caritatives et entités semblables, les États Membres ont signalé avoir introduit un certain nombre de mesures¹⁵ afin de prévenir les abus et de pouvoir s'occuper des fondations caritatives figurant sur la Liste récapitulative ou soupçonnées de financer Al-Qaida¹⁶. Un État a signalé qu'il n'avait détecté aucune activité de deux fondations caritatives figurant sur la liste et opérant dans les limites de sa compétence. Cinquante et un États Membres (39 %) ont déclaré que les fondations caritatives devaient expressément être autorisées à opérer, tandis que 36 (28 %) ont signalé qu'ils faisaient également obligation aux administrateurs des fondations caritatives de tenir le registre de toutes leurs transactions, de produire des états financiers vérifiés et de publier des états financiers annuels.

35. Là encore, il est difficile de tirer des conclusions de ces chiffres, car 73 États Membres (56 %) n'ont fourni aucune information sur les règles d'homologation des fondations caritatives et 88 (67 %) n'ont donné aucune information sur les règles de publication de données financières qui leur sont imposées. En outre, il semble que l'on tende à ne vérifier que les transactions des fondations caritatives qui bénéficient d'exemptions fiscales, ou de celles qui reçoivent des fonds publics ou des donations provenant d'institutions publiques. Bien que l'enseignement, la promotion d'une religion ou les secours contre la pauvreté soient fréquemment cités comme finalités caritatives n'appelant pas un contrôle, le fait demeure que trois fondations caritatives, la Fondation internationale de bienfaisance, la Fondation mondiale de secours et la Fondation Al Haramain se livrent également à des activités de ce type.

d) Application de l'interdiction de voyager (section IV des directives)

36. Il ressort des rapports des États Membres que l'intégration, dans le droit national, de l'interdiction de voyager prescrite par les directives a bien lieu, mais que l'information fournie n'est pas détaillée. Il est remarquable que les États¹⁷ qui ont reconnu que le terrorisme lié à Al-Qaida constituait une menace bien réelle et qu'ils étaient bien une cible de ce terrorisme étaient les plus enclins à suivre les directives du Comité en remplissant le questionnaire. Certains États ont signalé avoir adopté une nouvelle réglementation, d'autres avoir révisé la législation existante et certains avoir été d'avis qu'ils pouvaient intégrer les mesures demandées dans leur législation. Seuls neuf États Membres (7 %) ont déclaré

¹⁵ Par exemple, l'Égypte, la Gambie, l'Arabie saoudite et l'Argentine ont signalé la création d'une autorité nationale chargée de surveiller les activités des institutions caritatives. L'Égypte, la Syrie, Sri Lanka, l'Inde, la Lettonie et l'Érythrée ont également signalé que les administrateurs de fonds sont désormais obligés de notifier aux autorités la réception de fonds par les institutions caritatives et les envois de fonds à des entités étrangères ou des particuliers étrangers. Les Émirats arabes unis ont introduit une nouvelle réglementation concernant les institutions caritatives.

¹⁶ L'Azerbaïdjan a fermé les bureaux de la Fondation internationale de bienfaisance et a gelé ses comptes bancaires. La Bosnie-Herzégovine a fermé les services de la Fondation mondiale de secours, la Fondation internationale de bienfaisance et la Fondation islamique Al Haramain. Le site de la Charity Commission for England and Wales indique qu'à la demande des administrateurs de fonds, le Royaume-Uni a également radié de cette liste la Fondation internationale de bienfaisance après que les derniers avoirs, se montant à 2 312 livres sterling, eurent été distribués en fonction de ses objectifs. Les États-Unis ont également désigné et fermé les bureaux, aux États-Unis, de la Fondation mondiale de secours et de la Fondation internationale de bienfaisance, gelant ainsi plus d'un million de dollars de fonds de la première et 900 000 dollars de la seconde.

¹⁷ Il s'agit surtout d'États d'Europe, d'Amérique du Nord, du Moyen-Orient, de la CEI, et de l'Asie du Sud-Est.

n'avoir pas l'instrument législatif voulu dans leur arsenal juridique ou n'ont pas répondu à la question relative à ce point. Dans l'ensemble, 122 États (93 %) ont signalé qu'ils disposaient bien des moyens légaux d'appliquer l'interdiction de voyager.

37. De façon générale, cependant, les États ont fourni des informations qui sont insuffisantes pour tester cette assertion. De nombreux États Membres n'ont pas indiqué celles de leurs lois qui seraient appliquées pour faire respecter l'interdiction de voyager, peut-être parce que les directives ne posaient pas expressément cette question, et ont simplement déclaré que les mesures relatives aux sanctions avaient été intégrées dans leur législation et dans leur pratique administrative. Il est donc difficile de déterminer si les États appliquent bien l'interdiction de voyager.

38. En fait, l'image qui ressort des rapports sur l'application effective de l'interdiction de voyager est assez floue. Aucun État n'a expressément signalé qu'il eût intercepté une des personnes dont le nom figure sur la Liste à ses frontières. Cinq États seulement (4 %) ont signalé que des mesures avaient été prises contre des individus s'efforçant de pénétrer sur leur territoire et, parmi ces États, un seul¹⁸ a précisé que l'individu en question figurait sur la Liste récapitulative, mais que son nom n'y figurait pas au moment où il s'est vu interdire l'entrée dans le territoire de cet État. Les quatre autres États n'ont mentionné que des terroristes ou des suspects dont l'entrée sur leur territoire a été interdite, ou qui ont été extradés, sans dire s'ils figuraient sur la Liste.

39. Il ressort de 29 rapports (22 %) que les versions les plus récentes de la Liste récapitulative n'ont pas été diffusées assez vite dans les systèmes nationaux, bien que cela ne ressorte pas expressément de ce que disent les États Membres. Cela semble être dû au fait que l'État en question n'avait pas la capacité de cette diffusion, et cela n'indique pas nécessairement une absence de volonté d'appliquer rigoureusement les sanctions.

40. Les rapports ont confirmé que dans 65 États (50 %) les services consulaires n'avaient pas d'accès direct ou indirect à la base de données donnant la liste des personnes à qui il ne fallait pas accorder de visa, mais au contraire qu'ils étaient obligés de soumettre toutes les demandes de visa à leur capitale pour une vérification. Néanmoins, les rapports ont confirmé aussi que les autorités responsables de l'inscription sur la Liste récapitulative de noms de personnes ou d'entités l'ont bien fait et que les procédures de vérification ont donc été accomplies en fonction de l'information la plus récente.

41. Concernant l'interdiction de voyager, une des difficultés les plus couramment citées tient au fait que les noms des personnes indiquées sur la Liste récapitulative ne sont pas assez précis pour qu'on puisse les identifier. C'est ce dont se plaignent les États qui paraissent les plus préoccupés pour leur sécurité intérieure. D'autres États¹⁹ ne mentionnent pas ce problème et ont donné l'impression que, pour eux, tout était en ordre. Concernant l'interdiction de voyager, on a également évoqué des points généraux tels que la création de capacités, le manque de matériel électronique ou la nécessité d'une formation, ainsi que la nécessité de surveiller les frontières, en particulier dans les zones d'instabilité.

¹⁸ Les États-Unis d'Amérique ont pris, en août 1999, des mesures contre un individu dont le nom figurait sur la Liste en novembre 2001.

¹⁹ En général, les États d'Amérique latine et les États africains.

e) Application de l'embargo sur les armes (section V des directives)

42. Beaucoup d'États ont semblé peu désireux d'indiquer de façon détaillée ce qu'ils font pour appliquer l'embargo sur les armes, question qu'ils considèrent sans doute comme sensible pour des raisons qui n'ont rien à voir avec Al-Qaida ou les Taliban.

43. Bien que 62 États Membres (47 %) aient donné des détails qui ne suffisent pas pour établir s'ils ont pris toutes les mesures nécessaires pour appliquer l'embargo sur les armes, la majorité des États ont signalé qu'ils avaient bien pris des mesures à caractère juridique pour réglementer le trafic, l'acquisition, l'entreposage et le commerce des armes. La plupart des États Membres ont indiqué qu'ils avaient incorporé les mesures conçues pour prévenir l'acquisition d'armes par Al-Qaida et les Taliban dans leur droit interne; mais 19 seulement (15 %) ont apporté des informations significatives sur chacun des points figurant dans le questionnaire. Certains États Membres ont également déclaré que les violations de l'embargo sur les armes étaient déjà des infractions criminelles en vertu de la législation régissant le commerce des armes, munitions et articles associés sur leur territoire.

44. Trente-huit États Membres (29 %) ont indiqué avoir pris des mesures précises pour appliquer les dispositions en question, soit en adaptant la législation existante soit en introduisant de nouvelles lois. Soixante-neuf États (53 %) ont décrit la réglementation de leur marché et 86 (66 %) ont signalé qu'ils avaient passé en revue les procédures d'importation et d'exportation pour s'assurer qu'elles étaient conformes à ce que prescrivait le Conseil de sécurité. Soixante-huit États (52 %) ont également décrit leur régime du commerce des armes, sans nécessairement expliquer comment ces régimes étaient appliqués pour prévenir l'acquisition par Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités associées soumises à l'embargo sur les armes.

45. Cinquante-quatre États (41 %) ont signalé s'être dotés des garanties voulues pour que les armes et les munitions produites sur leur territoire ne puissent être détournées au profit de ceux à qui s'appliquent les sanctions. De nombreux États qui n'ont pas fourni d'informations sur ce point ne produisent pas d'armes et d'explosifs, de sorte que leur silence ne signifie pas qu'ils ne respectent pas l'embargo.

46. Quatre-vingt-dix-huit États (75 %) n'ont pas mentionné la Liste récapitulative dans la description qu'ils font de la réglementation s'appliquant à l'embargo sur les armes. Ce nombre est proche de celui des 93 États (71 %) qui n'ont donné aucune indication sur l'intégration dans leur droit et leur réglementation internes de mesures relatives aux sanctions sur les armes. Ces États Membres paraissent convaincus que leur législation pouvait être appliquée à tous les criminels, et donc aussi aux individus et entités inscrits sur la Liste récapitulative par le Conseil de sécurité.

f) Besoins d'assistance (section VI des directives)

47. Soixante-quatre États (49 %) ont indiqué qu'ils pouvaient en aider d'autres et 30 États (23 %) ont indiqué un besoin particulier d'aide pour appliquer les mesures. Parmi ces États, huit ont signalé des carences dans leur police des frontières, six États ont évoqué la technologie comme problème, trois États ont indiqué qu'ils avaient besoin d'une aide financière et technique et six d'une aide pour la formation. Les sept autres États ont indiqué qu'ils avaient besoin d'une aide à

caractère général. Trois autres États ont indiqué qu'ils informeraient le Comité de leurs besoins d'aide et deux ont déclaré qu'ils avaient déjà communiqué ces besoins au Comité contre le terrorisme. L'Équipe s'assurera que les experts du CCT sont bien au fait de tous les besoins d'aide et des offres d'assistance ainsi indiquées.

V. Utilité du processus d'établissement des rapports

48. Le processus d'établissement des rapports a visiblement contribué à encourager la majorité des États Membres à s'interroger sur ce qu'ils ont fait pour donner effet aux sanctions. Il serait toutefois raisonnable de présumer que les rapports les plus complets, et ceux qui ont été établis le plus promptement, émanaient d'États qui étaient déjà acquis à ce processus. Cependant, les rapports les plus détaillés contiennent davantage d'informations sur la manière dont les États se conforment aux procédures instituées que sur l'application effective des sanctions.

49. Ajoutés à ceux que les États ont présenté en application des résolutions 1390 (2002) et 1373 (2001), les rapports sur la mise en œuvre de la résolution 1455 (2003) permettent de se faire une idée générale de la manière dont chaque État concerné a réagi aux mesures prises par le Conseil de sécurité à l'encontre d'Al-Qaida et des Taliban. Outre les précisions fournies, les éléments passés sous silence peuvent également servir d'indices permettant de définir les mesures ultérieures.

50. Les rapports montrent par ailleurs que lorsqu'il existe un effort international considérable et soutenu pour définir les meilleures pratiques et instaurer entre les États une certaine cohérence des réglementations, par exemple dans le domaine des sanctions financières, les États Membres sont non seulement plus sensibles aux problèmes mais encore plus enclins à adopter des cadres juridiques propices à l'application effective des mesures. Dans les cas où l'interprétation et l'action à engager sont laissées à la discrétion de chaque État Membre, surtout lorsque des mesures concrètes sont difficiles à la fois à énoncer et à mettre en œuvre (s'agissant par exemple de l'interdiction de voyager et de l'embargo sur les armes), les résultats sont plus disparates et tiennent davantage aux situations particulières.

51. Il est quasiment certain que l'utilité du processus d'établissement des rapports a dépendu de la mesure dans laquelle les États Membres en ont compris l'objet et ont été incités à fournir des informations. Pour certains États, la menace est apparue comme éloignée. Pour d'autres, il a importé de donner de la manière dont ils appliquent la résolution une image davantage positive que précise. Il est ressorti de certains rapports une confusion entre les objectifs spécifiquement liés aux exigences concernant l'application de la résolution 1455 (2003) et ceux liés aux résolutions antérieures. Les directives engageaient non sans raison les États à se référer aux rapports qu'ils ont présentés en application de la résolution 1373 (2001), le cas échéant, mais lorsqu'ils l'ont fait, leurs réponses n'ont généralement pas porté sur les questions pertinentes.

52. De nombreux États ont à l'évidence davantage ressenti le caractère pénible de l'obligation de présenter des rapports que l'intérêt qu'ils avaient à s'en acquitter. Les États sont devenus plus lents à répondre que pour les précédentes séries de rapports liés à la résolution 1373 (2001), et moins scrupuleux pour ce qui est de réunir toutes les informations requises. La durée de la période de présentation des rapports, entre avril 2003 et octobre 2004, signifie que certaines données sont

maintenant désuètes, et les États établissent des rapports fondés sur des contextes changeants.

53. Le processus d'établissement des rapports a également remis en question l'utilité d'adresser le même questionnaire à tous les États. Si les directives à l'intention des États ne visaient pas à circonscrire leurs réponses, et ont fortement contribué à la normalisation des rapports, elles ont inévitablement dû avoir un caractère suffisamment indicatif pour s'appliquer universellement et ont invité des réponses généralisées. Ainsi, pour ce qui touche aux aspects financiers, les directives ne font aucune mention des entités non financières, ou des transporteurs de fonds : les États n'ont donc fourni aucune information à cet égard.

54. Dans la mesure où le processus d'établissement des rapports a permis d'identifier les lacunes dans la mise en œuvre des mesures par certains États Membres, et quelle que soit la méthode suivie, cela aura aidé le Comité 1267 à y remédier, soit en formulant des recommandations à l'intention du Conseil de sécurité, soit en élaborant des questionnaires mieux ciblés, soit encore en prenant contact directement avec chaque État.

VI. Conclusions

55. L'Équipe de surveillance estime que pour achever de dresser le bilan des mesures prises par les États aussi bien que pour préserver l'intégrité des normes d'établissement des rapports énoncées par le Conseil de sécurité, le Comité devrait continuer, par son intermédiaire, de presser les États qui ne l'ont pas encore fait de présenter un rapport. Certains auront davantage d'informations à communiquer que d'autres, et l'Équipe devra décider, avec le concours du Comité, de ceux qui mériteront une attention spéciale, mais, en définitive, tous les États devront présenter un rapport.

56. Si l'on ne peut présumer que les États Membres n'ayant pas présenté de rapport, ou ayant fourni le moins d'informations, sont forcément ceux qui sont le moins attachés à l'application des mesures, il y a néanmoins là matière à examen. Le Comité voudra peut-être se pencher, avec l'Équipe de surveillance, sur la question de savoir si certains États Membres qui ont les moyens de mettre en œuvre les mesures requises n'ont pourtant guère agi en ce sens, et s'interroger sur les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas fait.

57. L'Équipe de surveillance a relevé dans les rapports des États Membres plusieurs domaines indiquant la nécessité du renforcement des mesures prises, que ce soit par les États, par les organisations internationales et/ou par le Comité 1267 ou le Conseil de sécurité. Les États devraient par exemple :

- Diffuser largement, auprès des entités financières non bancaires et d'autres entités non traditionnelles ou non financières, la Liste établie par le Comité;
- Contrôler et réglementer les collectes et les envois de fonds effectués par des organisations caritatives;
- Réglementer et contrôler les autres systèmes d'envoi de fonds;
- Adopter de nouvelles lois pour assurer le respect intégral de la Liste et des sanctions financières connexes, plutôt que de se satisfaire des lois existantes relatives au blanchiment de capitaux ou à d'autres infractions financières;

- Réglementer et contrôler les mouvements transfrontières de liquidités et de matières premières précieuses; et
- Appliquer pleinement les obligations liées au principe de la connaissance de l'identité des clients.

58. Les organisations internationales, telles que la Banque mondiale, le Groupe d'action financière, le Fonds monétaire international et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, ainsi que les groupes régionaux, notamment l'Union européenne et l'Organisation des États américains, devraient poursuivre l'examen de certaines de ces questions, qui s'avère utile, et continuer d'agir en conséquence, et envisager de proposer d'autres orientations et de formuler d'autres recommandations précieuses.

59. Le Conseil de sécurité et le Comité 1267, de concert avec l'Équipe de surveillance, devraient continuer à examiner ces questions et à proposer de clarifier d'autres sujets. Les problèmes mis en avant par les États et auxquels il ne peut être trouvé de réponse qu'au niveau de l'ONU concernant notamment :

- La procédure relative à l'utilisation de la Liste par les États lorsque les noms qui y figurent sont associés à des éléments d'information incomplets;
- Les devoirs incombant aux États qui découvrent la présence sur leur territoire ou à leur frontière d'un individu visé dans la Liste;
- La capacité des États à faire respecter l'interdiction de voyager et l'embargo sur les armes; et
- La nécessité, le cas échéant, d'intégrer des règles relatives aux organisations caritatives, aux autres systèmes de transfert de fonds et aux matières premières précieuses, entre autres, par exemple dans une résolution des Nations Unies ayant un caractère contraignant ou valeur d'avertissement.

L'Équipe de surveillance propose d'examiner ces questions, notamment, dans ses rapports ultérieurs.

60. De l'avis de l'Équipe de surveillance, le Comité et le Conseil de sécurité ont désormais à leur portée plusieurs moyens possibles de maintenir la pression sur les États Membres et de s'assurer de l'application effective des mesures de sanction. Bien que certains soient favorables à l'établissement d'une nouvelle série de rapports, l'Équipe de surveillance ne recommande pas ce choix : premièrement, les États manifestent une lassitude générale quant à l'établissement de rapports, tenant aux multiples exigences imposées par les divers comités du Conseil de sécurité; deuxièmement, la répétition et la redondance, parfois inévitables, des questions posées par les différents comités, n'incitent pas les États Membres à prendre le temps de s'interroger sur les raisons pour lesquelles ces questions leur sont posées; troisièmement, il est nécessaire de passer à l'étape suivante, qui devrait supposer une action menée directement avec les États Membres ou groupes d'États Membres, en se fondant sur les informations déjà obtenues.

61. L'Équipe de surveillance a relevé dans chaque rapport des éléments qui exigent un complément d'information, par l'intermédiaire de questionnaires ciblés et/ou à l'occasion de contacts directs avec les États concernés. Certaines des informations requises sont sans doute déjà disponibles et, dans un souci d'efficacité, l'Équipe de surveillance restera en contact avec les instances internationales,

régionales et nationales afin d'obtenir des données supplémentaires et d'identifier d'éventuelles lacunes quant aux informations fournies, et pour promouvoir la coordination au sein de la communauté internationale.

62. L'Équipe de surveillance estime en outre qu'il serait utile aux États de recevoir des appréciations sur leurs rapports. Le faire dans chaque cas serait une entreprise d'une envergure majeure, mais l'on devrait pouvoir, en coopération avec le Comité contre le terrorisme et la direction du Comité contre le terrorisme, mieux donner à chaque État ou groupe d'État le sentiment qu'il existe un dialogue.

63. À cet égard, l'Équipe spéciale fait observer que la résolution 1526 (2004) préconise des consultations plus étroites entre le Comité 1267 et le Conseil de sécurité, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Équipe, de façon à permettre de faire mieux respecter, de manière générale, l'application des sanctions par certains États Membres, et de mieux l'évaluer. Selon les informations réunies, les États pourraient être encouragés à fournir des exemples de pratiques optimales, ou à combler les lacunes relevées dans leurs rapports.

Annexe

Liste des pays n'ayant pas présenté de rapport

(au 15 décembre 2004)

- Les États dont les noms figurent en **gras** sont ceux qui ont présenté des lettres d'explication.

<i>S/N</i>	<i>Pays n'ayant pas présenté de rapport (60)</i>	<i>Rapports sur la résolution 1390 (2002)</i>	<i>Rapports sur la résolution 1373 (2001)</i>
1.	Antigua-et-Barbuda		28 mai 2002 et additif le 1 ^{er} août 2002; 19 mai 2003
2.	Barbade		27 décembre 2001; 28 juin 2002; 7 mars 2003
3.	Bhoutan		8 janvier 2002
4.	Bolivie*		4 janvier 2002; 29 août 2002; 23 août 2003
5.	Botswana		27 décembre 2001; 20 février 2004
6.	Burkina Faso		18 avril 2002; 31 mars 2003
7.	Burundi		31 décembre 2001 et 1 ^{er} avril 2002 (rectificatif)
8.	Cameroun		18 mars 2002; 28 avril 2003
9.	Cap-Vert		31 décembre 2001
10.	Comores		7 août 2002
11.	Congo		6 septembre 2002; 25 juin 2003
12.	Côte d'Ivoire		3 janvier 2002; 9 avril 2003
13.	Éthiopie		31 janvier 2002; 8 novembre 2002
14.	Gabon		20 décembre 2001; 28 avril 2003
15.	Géorgie	20 janvier 2003	2 janvier 2002 et 3 juillet 2002 (additif); 21 octobre 2002

<i>S/N</i>	<i>Pays n'ayant pas présenté de rapport (60)</i>	<i>Rapports sur la résolution 1390 (2002)</i>	<i>Rapports sur la résolution 1373 (2001)</i>
16.	Ghana		27 juin 2002 et 25 septembre 2002 (additif)
17.	Grenade		21 décembre 2001; 20 mai 2002
18.	Guinée-Bissau		15 mars 2002
19.	Guinée équatoriale		14 février 2002
20.	Guyana***		28 mai 2002 et 17 juin 2002 (additif); 28 novembre 2003
21.	Haïti		4 juin 2002; 28 juillet 2003
22.	Îles Salomon		26 août 2002
23.	Iraq		27 décembre 2001; 14 août 2002
24.	Kenya		31 juillet 2002; 31 mars 2003; 10 mars 2004
25.	Kiribati		20 juin 2002
26.	Libéria		6 mars 2003
27.	Madagascar*	22 mai 2002 et additif le 4 décembre 2002	17 juin 2002; 7 juillet 2003
28.	Malawi		18 mars 2002
29.	Mali	13 juin 2002	3 juin 2002; 30 octobre 2003
30.	Mauritanie		29 août 2002; 28 avril 2003
31.	Micronésie (États fédérés de)		7 mai 2002
32.	Mozambique		9 janvier 2002; 27 octobre 2003
33.	Nauru		4 juin 2002; 31 janvier 2003
34.	Niger		22 janvier 2002; 9 juin 2003; 10 mai 2004
35.	Nigéria		16 janvier 2002; 12 mars 2003

<i>S/N</i>	<i>Pays n'ayant pas présenté de rapport (60)</i>	<i>Rapports sur la résolution 1390 (2002)</i>	<i>Rapports sur la résolution 1373 (2001)</i>
36.	Ouganda		6 mai 2002; 27 octobre 2003
37.	Papouasie-Nouvelle-Guinée		15 juillet 2002; 5 septembre 2003
38.	République centrafricaine		8 janvier 2003
39.	République démocratique du Congo		24 janvier 2002; 31 mars 2003
40.	République dominicaine		13 décembre 2001; 28 avril 2003; 13 janvier 2004
41.	République-Unie de Tanzanie		17 juillet 2002
42.	Rwanda		13 septembre 2002; 11 juillet 2003; 7 mai 2004
43.	Sainte-Lucie		28 octobre 2002
44.	Saint-Kitts-et-Nevis*		28 octobre 2002
45.	Saint-Vincent-et-les Grenadines		10 juin 2002; 28 avril 2003
46.	Samoa		15 février 2002; 29 août 2003
47.	Sao Tomé-et-Principe		22 mai 2003
48.	Seychelles**		17 avril 2003; 30 décembre 2003
49.	Sierra Leone	6 septembre 2002	4 mars 2003
50.	Suriname		12 août 2002; 10 septembre 2003
51.	Swaziland		17 avril 2003
52.	Tchad		30 juillet 2003
53.	Timor-Leste		21 avril 2003; 26 mai 2004
54.	Togo		25 septembre 2002
55.	Trinité-et-Tobago*		25 janvier 2002; 24 octobre 2002
56.	Tuvalu		14 février 2003

<i>S/N</i>	<i>Pays n'ayant pas présenté de rapport (60)</i>	<i>Rapports sur la résolution 1390 (2002)</i>	<i>Rapports sur la résolution 1373 (2001)</i>
57.	Uruguay		24 décembre 2001; 17 juin 2002; 10 mai 2004
58.	Vanuatu		28 avril 2003
59.	Zambie		20 juin 2002
60.	Zimbabwe		1 ^{er} août 2002; 28 avril 2003

Après que les données ci-dessus aient été présentées au Comité 1267, le 15 octobre 2004,

- * La République de Madagascar a présenté une lettre d'explication et fait part de son intention de soumettre son rapport en janvier 2005 au plus tard. Saint-Kitts-et-Nevis et Trinité-et-Tobago ont également informé l'Équipe de surveillance qu'ils avaient pris des mesures quant à l'établissement de leurs rapports en vue de les soumettre sans délai. La Bolivie a également exprimé dans sa lettre d'explication sa détermination à soumettre un rapport.
- ** La République des Seychelles a présenté son rapport sur la mise en œuvre de la résolution 1455 (2003) le 16 novembre 2004.
- *** Le Guyana a présenté son rapport sur la mise en œuvre de la résolution 1455 (2003) le 8 décembre 2004.