

Aurélien LLorca

Les comités des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies

Evolution de leur organisation institutionnelle
et processus décisionnels

Aurélien LLorca

Docteur en droit

Les comités des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies

Evolution de leur organisation institutionnelle
et processus décisionnels

*Préfaces des Professeurs Giovanni Distefano
et Thomas J. Biersteker*



COLLECTION NEUCHÂTELOISE
Helbing Lichtenhahn

Thèse de doctorat
de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel
soutenue le 25 novembre 2024 sous le titre :
« Évolution des pratiques et processus décisionnels des organes subsidiaires
du Conseil de sécurité des Nations Unies en charge de la mise en oeuvre des
mesures prévues à l'article 41 de la charte des Nations Unies, du formel à
l'informel ? »



Publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

DOI: https://doi.org/10.46455/Helbing_Lichtenhahn/978-3-7190-4976-8



Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons
Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification 4.0 International.

ISBN 978-3-7190-4976-8 (édition imprimée)
ISBN 978-3-7190-5032-0 (édition électronique)

© 2025 Helbing Lichtenhahn, Bâle / Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel

www.helbing.ch / www.unine.ch

Préface du Professeur G. Distefano

Les comités des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre et le suivi des sanctions imposées par le Conseil de sécurité au titre de l'article 41 de la Charte des Nations Unies. Ces comités sont des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, créés conformément à l'article 28 du règlement intérieur provisoire, et, plus généralement, en conformité avec l'article 7 § 2 de la Charte des Nations Unies. Chaque régime de sanctions dispose de son propre comité, composé des 15 membres du Conseil de sécurité et présidé par un membre non permanent. Les comités sont chargés de superviser la mise en œuvre des sanctions, qui peuvent aller d'embargos sur les armes et d'interdictions de voyager au gel des avoirs et à d'autres mesures ciblées.

Les comités des sanctions ont des objectifs multiples, notamment la résolution des conflits interétatiques, la promotion de la démocratisation, la protection des droits de l'homme, la prévention de la prolifération des armes et la lutte contre le terrorisme. Ils sont chargés de prendre des décisions sur les dérogations aux sanctions, de contrôler le respect de celles-ci et d'évaluer l'impact des mesures imposées. Ces dernières années, l'efficacité des sanctions de l'ONU a fait l'objet d'un examen minutieux, des études suggérant que leur objectif coercitif est efficace dans 10% des cas, tandis que les objectifs de contrainte et de signalisation sont tous deux efficaces dans 27% des cas (N. Mulder, *The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, 2022). Dans le dessein d'accroître leur efficacité, la plupart des comités des sanctions sont soutenus par des groupes d'experts qui contrôlent la mise en œuvre des sanctions, établissent des rapports et formulent des recommandations à ce sujet.

Le travail des comités des sanctions a évolué au fil du temps pour répondre aux préoccupations concernant la régularité des procédures et les droits de l'homme. En réponse aux critiques, le Conseil de sécurité a également pris des mesures pour améliorer l'équité et la transparence des procédures de sanctions. Par exemple, la création du Bureau du médiateur pour le Comité des sanctions contre ISIL (Da'esh) et Al-Qaida en 2009 a mis en place un mécanisme

permettant aux individus et aux entités de demander leur radiation de la liste. Toutefois, cette protection n'est pas disponible pour les personnes désignées dans le cadre d'autres régimes de sanctions, ce qui a conduit à des appels à l'extension des garanties d'une procédure régulière à toutes les sanctions de l'ONU. Le défi permanent pour les comités de sanctions est de trouver un équilibre entre la nécessité de sanctions efficaces et le respect des droits de l'homme et de l'équité procédurale, afin de garantir la légitimité et la crédibilité du système de sanctions de l'ONU.

C'est précisément dans ce contexte d'adaptation permanente (« *stumbling into wisdom* »), coutumier à la Charte, que s'enchâsse l'ouvrage de M. LLorca en examinant au peigne fin notamment quatre situations. L'auteur n'hésite pas, à la lumière de la pratique applicative des Comités de sanction, à les qualifier de véritable « source[s] de production réglementaire », en regard du silence étourdissant de la Charte et du Règlement provisoire (pp. 88-92). Il nous est ainsi tentant de rapprocher – *mutatis mutandis* – cette « absence » de base légale à l'autre précédent, bien plus fameux, des « Opérations de maintien de la paix » (voir CIJ, Affaire relative à Certaines dépenses, 1962).

Qui dit pratique « adaptation » entend nécessairement « informellisation » « des méthodes de travail » qui comporte inévitablement « le transfert des compétences techniques et la politisation croissante des Comités » (p. 156). Il ne nous appartient pas de nous pencher sur ce phénomène, mais cette « dérive » ou ce « glissement » n'est pas non plus nouveau dans l'évolution de cet organisme vivant qu'est l'ONU. Il suffit de se remémorer de l'Avis consultatif de la CIJ dans la question des Réparations subis au service des Nations Unies (1949) et de ses affirmations relativement aux « pouvoirs implicites » (élaborées et complétées dans son avis de 1996 relatif à la Licéité des Armes Nucléaires, AG) pour se rendre compte que la rigidité de la Charte de l'ONU, en ce qui concerne la procédure d'amendement (Articles 108-109), provoque inéluctablement l'émergence de pratiques modificatives, voire de coutumes constitutionnelles. M. LLorca ne manque pas de le relever, tout en soulignant le caractère sensible d'un tel assouplissement dans le *modus operandi* des Comités, lorsque la pratique n'est pas systématique, qui plus est en l'absence de procédure écrite détaillée ». Quoi qu'il en soit, l'auteur ne se montre pas frileux et lâche hardiment la formule : « droit coutumier des comités de sanctions » (p. 273).

Comme l'auteur ne manque de le relever, la question est loin d'être anodine, du moment où il s'agit d'un transfert d'une compétence significative que les Etats membres s'étaient octroyée, à savoir de décider par consensus et de manière

discrétionnaire. Ce glissement est a fortiori surprenant, le Conseil de sécurité ayant été investi par les Etats membres de l'ONU de la « responsabilité principale » en matière du maintien (et du rétablissement) de la paix et de la sécurité internationales (Article 24 § 1 CNU). L'exercice de cette compétence à travers les Comités de sanctions se trouve ainsi quelque peu bousculé notamment en matière de radiation dont l'issue dépend toujours in fine de l'existence d'un consensus entre Etats membres même si la recommandation du Médiateur constitue néanmoins une forme de contrôle externe – hautement bienvenue – des décisions prises par un organe subsidiaire du Conseil de sécurité.

Nous rejoignons l'auteur lorsque d'une part il apprécie – à sa juste valeur – l'« informellisation » des pratiques des Comités de sanction, mais lorsque, d'autre part, il stigmatise « le manque d'uniformisation dans la manière dont les comités s'acquittent de leur mandat ... et le manque de connaissances techniques des Membres du Comité » (p. 232). Il suffit de mentionner à cet égard le louvoiement dans la pratique des Comités entre séances privées et séances publiques, ce qui a accouché à un florilège de configurations (informel informel, formel informel, etc.) !

A ce propos, il convient de souligner la (haute) valeur ajoutée de ce volume qui comporte en annexe un « Tableau analytique » passant en revue et répertoriant intelligemment les modalités dans le dessein d'esquisser rétrospectivement une pratique (liant les Comités ?).

L'auteur ne manque pas de relever, à bon escient, que « l'article 41 de la Charte donne au Conseil de sécurité le pouvoir de décider quelles mesures doivent être prises pour 'donner effet à ses décisions' ». A cette fin, tout organe principale « peut créer en toute liberté un organe subsidiaire, dont les méthodes de travail sont très peu encadrées » (p. 269).

Ce pouvoir discrétionnaire – conféré par la Charte à tout organe principal de l'ONU (article 7 § 2) – étant attesté par la jurisprudence internationale (CIJ, Certaines Dépenses, 1962 ; TPIY, Tadic, 1995), force et de se pencher sur la signification normative de sa pratique applicative aux fins interprétatives. A ce sujet, il est important de s'interroger, dans le sillage de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ, Armes nucléaires (OMS), 1996) si un organe – principal ou subsidiaire – d'une Organisation internationale ne serait-il pas lié, surtout en l'absence ou carence d'un cadre réglementaire pas tout à fait cristallin, par sa propre pratique.

En fin de compte, ce beau volume de M. Aurélien LLorca soulève une myriade d'interrogations et propose, sinon des solutions, des pistes de réflexions irriguées par une connaissance pratique (en tant qu'expert) hors normes.

Last but not the least et en toile de fond de cet ouvrage, résonne tel un *basso continuo*, la question lancinante de l'efficacité des sanctions du Conseil de sécurité. Interrogation qui taraude à la fois les internationalistes et les chancelleries des Etats au moins depuis les sanctions économiques adoptées par le Conseil de la Société des Nations contre l'Italie en 1936 (agression contre l'Abyssinie) et qui se poursuit jusqu'à ce jour contre l'Iran (nucléaire) en passant par l'Irak (armes de destruction de masse). L'ouvrage de M. LLorca, tout en se concentrant sur la mise en œuvre des sanctions, laisse cependant transparaître les implications de celles-ci sur le plan de leur efficacité dans le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Ce qui montre que le diable (ou Dieu) se cache dans les détails ou, en paraphrasant, très librement le Digeste, De minimis ~~non~~ curat praetor.

Prof. Giovanni Distefano

Faculté de droit (Université de Neuchâtel), Academy of International
Humanitarian Law and Human Rights (Genève)

février 2025

Préface du Professeur Thomas J. Biersteker

Research and scholarship on the role played by United Nations sanctions committees and their panels of experts is limited, and there is a great deal of misunderstanding and ignorance about the vital role they play in the UN sanctions architecture. Sanctions Committees proliferated during the sanctions decades of the post-Cold War period between 1990 and 2010, and the UN expanded their degree of institutionalization, as well as the sophistication of their practices during this period. United Nations Panels of Experts play an extremely important role in monitoring sanctions implementation for UN sanctions committees, but there is only a very limited analysis of the essential role they play in monitoring the impacts and effectiveness of UN sanctions regimes. Alix Boucher and Victoria Holt drafted a pioneering study of panels of experts for the Stimson Center in 2009 that was for many years the only scholarly or policy work on the subject.¹ A decade later, Aurel Niederberger wrote a thesis and published several articles that insightfully described the social networks around the composition of panels and how individuals serving on them navigated the space between candid policy analysis and their potential return to scholarly research.² Until this important new work by Aurélien Llorca, however, there has been nothing comparable or as comprehensively extensive in the analysis of the operations of the Sanctions Committees, Panels of Experts, and their place in the larger UN sanctions architecture.

Aurélien is well-placed to conduct this analysis. He has extensive experience serving as a member and/or coordinator of several UN panels of experts, including service as an armed groups expert on the Somalia, Central African Republic, and Mali panels. He has also worked closely with the UN Secretariat in New York, particularly the subsidiary Organs branch of the Security Council Affairs Division. He has not only provided briefings and reports for the

¹ BOUCHER, ALIX J. and HOLT VICTORIA K., Targeting spoilers: The role of United Nations panels of experts, Stimson Center, 2009.

² NIEDERBERGER AUREL, Independent experts with political mandates: 'Role distance' in the production of political knowledge, *European Journal of International Security*, 10.1017/eis.2019.31, 5, 3, (350-371), (2020).

committees, but he has been instrumental in providing training to UN Member States, other UN agencies, the private sector, and scholars in the training courses the Geneva Graduate Institute has co-organized with the UN sanctions branch since 2019. Aurélien provides us with detailed insights into the work of the panels, particularly from the vantage point of an armed groups expert. He covers the whole gamut of panel activities, from researching into conflict dynamics, to surveying caches of captured weapons, meeting with warlords (some of whom later end up in business suits sitting in the Hague), and coordinating with other panel members to draft reports in an increasingly politicized environment at the UN Security Council.

He discusses the origins and development of panels of experts to monitor sanctions implementation and circumvention, offers insights into the selection of experts, their procedural roles, and research techniques, and considers the UN Secretariat and the supportive role it plays. His deep knowledge of the inner workings of the operations of UN sanctions committees provides him with insights into how sanctions regimes are designed, adjusted, and terminated. In this work, he describes how sanctions regimes are adapted (or not) in an effort to keep them “fit for purpose.”

He situates the UN sanctions architecture within the larger UN system, considering the relationships between sanctions committees and other Council activities, particularly the institutions associated with UN Security Council resolutions 1373 and 1540, as well as other policy instruments, influences from the litigation over individual designations, and relationship to other international organizations like INTERPOL. He also offers vital information about the evolution of committee mandates, the legal basis of UN sanctions, and the legitimacy of the policy instrument, the evolution of procedures associated with individual designations, and some of the lessons learned (and sometimes forgotten) within the larger UN system.

Beyond the insights provided on the intricate details of the operations of the UN sanctions architecture, Aurélien LLorca provides us in this book with an important analysis of the role played by UN sanctions in the broader articulation, creation, performance, and enforcement of norms globally.

Thomas J. Biersteker

Honorary Professor, International Relations/Political Science

Honorary Chair Curt Gasteyger

Graduate Institute of International and Development Studies, Genève

March 2025

Remerciements

Ces remerciements s'adressent tout d'abord à mon directeur de thèse, le Professeur (extra)ordinaire Giovanni Distefano, titulaire de la chaire de droit international public de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, qui a bien voulu m'accueillir comme doctorant, malgré mon parcours « atypique », et cru à la contribution potentielle que cette étude pourrait apporter au droit international public. Le Professeur Distefano a su trouver les mots nécessaires et les conseils pertinents pour relancer cette recherche quand il l'a fallu, et les *locutiones Latinae* adéquates pour la recentrer sur l'essentiel.

Gratias Magister.

Ensuite, merci au Professeur honoraire Thomas Biersteker, qui m'a proposé, dans la continuité des nombreuses collaborations fructueuses sur divers projets en lien avec la problématique des sanctions multilatérales que nous avons pu avoir ces dix dernières années, de rejoindre comme chercheur associé le Centre pour la gouvernance globale de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève. Ces deux années de labeur passées à l'institut, de 2023 à 2025, se sont avérées décisives à la finalisation de ma thèse puis sa soutenance.

Etiam Gratias Magister.

Et quitte à se recentrer sur l'essentiel, cette section consacrée aux remerciements ne saurait faire l'économie de superlatifs *ex animo* pour mon épouse Aurélie, sans qui ce projet de doctorat n'aurait pas vu le jour, en 2016, ni pu renaître de ses cendres, en 2020. Merci également à Alban, Athénaïs, Aliénor et Arthur, mes chers enfants, qui me supportent depuis tant d'années, et à ma mère Françoise, pour sa relecture attentive.

Gratias Familias.

Sommaire

Remerciements	V
Sommaire	1
Table des matières	XV
Bibliographie	XXIII
Introduction	1
Première Partie – L’institutionnalisation progressive des comités des sanctions	9
Chapitre 1 : Les mesures de sanctions du Conseil de sécurité, cadre juridique et organisationnel	9
Chapitre 2 : Les comités des sanctions, une forme particulière d’organe subsidiaire	39
Deuxième Partie – Evolution des mandats des comités des sanctions, du technique au politique	87
Chapitre 1 : Le rôle technique des comités des sanctions comme organe de contrôle des embargos	87
Chapitre 2 : Du transfert des fonctions du Comité vers de nouvelles entités	129
Troisième Partie – Du formel au virtuel, évolution des pratiques et procédures de travail des comités des sanctions	187
Chapitre 1 : Organisation du travail des comités	187
Chapitre 2 : Evolution des pratiques procédurales des comités : de la problématique de la publicité des débats au caractère informel des pratiques actuelles	239
Conclusion	267

Table des matières

Table des matières.....	XV
Bibliographie.....	XXIII
I. Ouvrages.....	XXIII
II. Articles	XXVII
III. Autres publications	XXXI
IV. Traités.....	XXXV
V. Jurisprudence.....	XXXV
VI. Documents du Conseil de sécurité.....	XXXVI
VII. Autres documents	XLIX
Introduction.....	1
Problématique	5
Sources et critique	6
Première Partie – L’institutionnalisation progressive des comités des sanctions.....	9
Chapitre 1 : Les mesures de sanctions du Conseil de sécurité, cadre juridique et organisationnel	9
A. Les mesures de sanctions en droit international : terminologie et cadre légal	9
1. La sanction en droit international	9
Entre mesures de sanctions et sanctions, de quelles sanctions parlons-nous ?	9
L’héritage des sanctions et des menaces de sanctions de la Société des Nations.....	15
2. La production normative du Conseil de sécurité.....	16
Mandat du Conseil de sécurité	16
Caractère obligatoire des décisions du Conseil de sécurité	18
Légalité des décisions du Conseil de sécurité.....	22
Légitimité et capacité d’action du Conseil de sécurité	24
Pratique de la « plume ».....	26

B.	Les mesures de sanctions du Conseil de sécurité	28
1.	Le chapitre VII de la Charte et l'exercice de la coercition.....	28
	Ordre public international et coercition	28
	Contexte diplomatique et régimes de sanctions.....	30
	De la coercition non discrétionnaire aux sanctions ciblées.....	33
2.	L'article 41 de la Charte et les « mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée »	34
	L'article 41 de la Charte, article fondateur des sanctions	34
	Les sanctions et la question de la proportionnalité	36
	Chapitre 2 : Les comités des sanctions, une forme particulière d'organe subsidiaire	39
	Section 1 : Les comités des sanctions, des organes subsidiairesdu Conseil de sécurité.....	39
A.	Nature des organes subsidiaires	39
1.	Cadre légal.....	39
	Les organes subsidiaires selon la Charte	39
	De la distinction entre organes principaux et subsidiaires	41
	De la légalité des décisions du Conseil de sécurité de créer des organes subsidiaires	44
	Les organes subsidiaires dans le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité	46
	Typologie des organes subsidiaires du Conseil de sécurité	48
	De la légalité des actes et décisions des comités des sanctions	52
	Principe général de fonctionnement	55
2.	Des organes subsidiaires aux frontières des comités des sanctions.....	55
	Le Comité d'experts créé par la résolution 191 (1964).....	55
	Sous-comité ad hoc sur la Namibie (1970-1972) créé par la résolution 276 (1970).....	56
	La résolution 1373 (2001) et le Comité contre le terrorisme	58
	Le Comité créé par la résolution 1540 (2004)	59
3.	Mise en œuvre directe des sanctions par le Conseil de sécurité en l'absence d'organe subsidiaire.....	60
	Section 2 : Les comités des sanctions au regard de la jurisprudence internationale	63
A.	Le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires et la jurisprudence de la Cour internationale de Justice.....	63
1.	Avis consultatif à la demande du Conseil de sécurité	65
2.	Encadrement jurisprudentiel des pouvoirs et compétences à la demande du Conseil de sécurité.....	67

L'ordonnance du 14 avril 1992 et l'arrêt du 27 février 1998 dans le cadre de l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie.....	67
L'Avis consultatif du 8 juillet 1996 de la Cour internationale de Justice	70
B. Les comités des sanctions et la jurisprudence de la justice communautaire.....	71
1. Le fonctionnement et rôle des comités des sanctions selon la Cour européenne des droits de l'Homme.....	72
Arrêt du 30 juin 2005, affaire Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlande	72
Rappel des faits.....	72
Genèse de la prise de décision du Comité à l'origine de l'affaire.....	74
Arrêt du 12 septembre 20012, affaire Nada c. Suisse.....	77
2. Le fonctionnement et rôle des comités des sanctions selon le tribunal de première instance des communautés européennes.....	79
Arrêt du 21 septembre 2005, affaire Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission	79
3. Le fonctionnement et rôle des comités de sanction selon la Cour de justice des Communautés européennes.....	80
Arrêt du 3 septembre 2008 de la Cour de justice des Communautés européennes.....	80
Deuxième Partie – Evolution des mandats des comités des sanctions, du technique au politique	87
Chapitre 1 : Le rôle technique des comités des sanctions comme organe de contrôle des embargos	87
Section 1. Typologie des fonctions.....	87
A. Rôle des comités dans le suivi de la mise en œuvre des sanctions	87
1. Le Comité des sanctions comme technique institutionnelle de surveillance et vérification de l'activité des Etats Membres aux fins de l'application du droit.....	87
Le Comité des sanctions comme source de production réglementaire.....	88
Les comités des sanctions et la question de la pratique subséquente.....	92
Missions de la commission chargée des mesures collectives	93
La résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité sur la Rhodésie.....	94
2. Fonctions spécifiques des comités.....	97
Examen des correspondances.....	97
Les rapports au Conseil de sécurité.....	99
Les exposés des Présidents de Comité au Conseil de sécurité.....	102
Evaluation des demandes d'assistance formulées dans le cadre de l'article 50 de la Charte.....	103

B.	Les comités comme lieu de discussion et création de la norme.....	106
1.	Le Comité comme chambre de négociations et de rédaction des résolutions du Conseil de sécurité : l'exemple du Comité 253 (1968).....	106
2.	Le Comité comme chambre de négociations et de rédaction des résolutions du Conseil de sécurité : l'exemple du Comité 421 (1977).....	108
	Section 2. Les comités des sanctions, un mandat technique ou politique ?	110
A.	Le Comité des sanctions, organe subsidiaire d'application des mesures de sanctions du Conseil de sécurité.....	110
1.	De la nature technique des comités	110
2.	Le Comité des sanctions, organe d'enquête du Conseil de sécurité.....	112
	Cadre légal du recueil de renseignements de « première main » par les comités.....	113
	Pratique du recueil de renseignements de « première main » par les comités.....	115
	La coopération formelle entre comités des sanctions et INTERPOL.....	118
B.	Evolution des mandats des comités des sanctions	120
1.	Panorama des activités de comités.....	120
	Domaines actuels d'activité des comités	122
	Mise en œuvre des procédures d'exemptions et rôle d'interprétation de la norme	123
	Rôle d'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité par les comités	125
2.	De la médiatisation du travail des comités.....	126
	Chapitre 2 : Du transfert des fonctions du Comité vers de nouvelles entités.....	129
	Section 1. Transfert des fonctions techniques : les mandats d'enquête des Groupes d'experts.....	129
A.	De l'émergence du recours aux Experts pour accroître les capacités d'enquête des organes subsidiaires.....	129
1.	Du transfert des prérogatives d'enquête des comités vers les groupes d'experts.....	129
	Le précédent de la Commission internationale d'enquête des Nations Unies sur le Rwanda	131
	Le groupe d'experts sur l'Angola.....	133
	Genèse des mécanismes de suivi du Comité 864 (1993)	134
	La résolution 1237 (1999) et la création des premiers groupes d'experts.....	136

Le groupe d'experts du Comité 751 (1992).....	139
Le cas spécifique du Comité 1533 (2004)	141
2. Statut des groupes d'experts	143
Les groupes d'experts en tant qu'organes subsidiaires du Conseil de sécurité	143
Rôle du Comité et du Secrétariat général dans le processus de nomination	146
Statut des experts.....	150
Composition du groupe d'experts.....	152
Nomination du Coordonnateur du groupe d'experts.....	153
B. Evolution des comités du technique au politique	154
1. Du rôle croissant des groupes d'experts	154
Cadre général	155
Perception du rôle des Groupes d'experts	156
Transmission du rapport du groupe d'experts au Conseil de sécurité.....	160
Levée partielle ou totale des sanctions	162
2. Constat de politisation du travail des comités.....	164
Politisation de l'administration des listes de sanctions par les comités	165
L'exemple du groupe d'experts sur le Soudan	166
3. Du rôle des comités dans la mise en œuvre des recommandations des groupes d'experts	167
Section 2. Evolution des procédures d'administration des listes de sanctions	169
A. Actes unilatéraux liés à l'inscription et à la radiation de la liste des sanctions	169
1. De l'émergence des personnes physiques et morales en droit international.....	169
De la reconnaissance de la personne physique ou morale comme interlocuteur des comités	171
De la reconnaissance par le Conseil de sécurité de la capacité internationale des personnes physiques et morales à agir directement auprès des comités	173
2. Compétence des comités et des groupes d'experts en matière d'inscription, de notification, de publication des motifs et de révision	174
B. Evolution des procédures d'inscription et de radiation et transfert partiel des responsabilités des comités	177
1. Transfert de la procédure de radiation vers des entités externes aux comités	177
Point focal créé par la résolution 1730 (2006).....	178
Médiateur créé par la résolution 1904 (2009).....	180

2. Limites actuelles du transfert et perspectives.....	182
Evolutions et regrets.....	182
Projets de réforme	184
Réforme du point focal et rétablissement du groupe de travail informel	185
Troisième Partie – Du formel au virtuel, évolution des pratiques et procédures de travail des comités des sanctions	187
Chapitre 1 : Organisation du travail des comités	187
Section 1. Principes généraux d'organisation des comités des sanctions.....	187
A. Composition des comités, présidences, budget et directives de travail.....	187
1. Evolution de la composition des comités.....	187
Evolution quantitative	187
Evolution qualitative	189
2. Evolution des règles relatives à la Présidence des comités	190
Rôle du Président	190
D'une Présidence mensuelle à une rotation annuelle.....	191
Evolution de la pratique de l'élection des Présidents et vice-présidents de Comité	195
Evolution de la pratique du remplacement du Président et du nombre de vice-présidents	195
Evolution de la pratique du remplacement du Président	195
Evolution de la pratique sur le nombre de vice-présidents.....	197
3. Budget des comités et rôle de l'Assemblée générale	200
B. Le rôle du Secrétariat général en assistance aux comités, entre théorie et pratique.....	202
1. Responsabilités théoriques du Secrétariat général	202
Responsabilités définies par le Conseil de sécurité et les comités	203
2. Responsabilités pratiques du Secrétariat général	205
Rôle procédural, substantif et décisionnel	205
Lacunes	207
Section 2. Principes généraux de fonctionnement des comités des sanctions.....	209
A. Une pratique fondée sur les précédents	209
1. Les précédents établis par les Comités 191 (1964) et 253 (1968).....	209
Synthèse des précédents établis par le Comité 253 (1968).....	212
2. Uniformisation de fait par la pratique du précédent.....	214
Temps consacré par les comités à l'organisation de leurs travaux.....	215
Choix de l'appellation du Comité.....	218

Détermination de la durée des comités.....	221
Niveau d'harmonisation actuel des directives de travail des comités	221
Spécificités du régime de sanctions établi par la résolution 1267 (1999)	223
B. De la standardisation des directives de travail.....	224
1. Processus de recueil des pratiques initié par le Conseil de sécurité	224
Notes du Président du Conseil de sécurité concernant la documentation et les procédures du Conseil (juin 1993-août 2002) relatives aux comités des sanctions	225
Prise en compte des conclusions des revues générales des sanctions par le Conseil de sécurité.....	230
Recommandations des revues générales des sanctions en lien avec l'organisation et le fonctionnement des comités	231
2. Codification de fait des pratiques	232
Les lignes directrices de travail de 2006.....	232
La Note 507 du groupe de travail informel (GTI)	234
Uniformisation de la dérogation humanitaire au gel des avoirs	237
Chapitre 2 : Evolution des pratiques procédurales des comités : de la problématique de la publicité des débats au caractère informel des pratiques actuelles.....	239
Section 1. La problématique de la publicité des débats au sein du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires	239
A. Mettre fin à la diplomatie secrète : l'objectif de la Charte des Nations Unies et son application.....	239
1. Principe de publicité des débats : la pratique du Conseil de sécurité	239
2. Principe de publicité : évolution de la pratique des comités	247
B. Du formel à « l'informel informel » : vers une désinstitutionnalisation des comités des sanctions ?	249
1. De la question du caractère formel des rencontres du Comité	250
Du formalisme des comités	250
De la pratique des réunions avec des invités extérieurs au Comité.....	252
Formalisme des réunions informelles.....	253
Formalisme des réunions de type « informel informel »	254
2. De la disparition des comptes rendus analytiques provisoires	255
Section 2. Evolution de la procédure de prise de décision vers une procédure d'approbation tacite dématérialisée.....	257
A. Evolution de la procédure de prise de décision	257
1. De la prise de décision en séance à la procédure écrite tacite	257

2. Suspension de la décision.....	261
B. Débat et adoption en consultations officielles.....	263
1. Evolution de la pratique.....	263
2. Etat actuel des débats sur le processus décisionnel des comités	264
Conclusion	267
Recommandations	272
Annexes.....	277
<i>Tableau synthétique numéro 1 – Régimes de sanctions de 1968 à 2023</i>	<i>278</i>
<i>Tableau synthétique numéro 2 – Régimes de sanctions en vigueur</i> avec nombre de vice-présidents prévus / effectifs et mode de transmission du rapport du groupe d'experts au Conseil de sécurité (directement ou indirectement, via le Comité)	<i>280</i>
<i>Tableau synthétique numéro 3 – Réunions en séance formelle</i> des Comités des sanctions avec moyenne annuelle de 1968 à 2023	<i>281</i>
<i>Tableau synthétique numéro 4 – Réunions formelles et informelles</i> des Comités de 2015 à 2022	<i>285</i>
<i>Tableau synthétique numéro 5 – Missions de terrain des Présidents</i> de Comités des sanctions de 2006 à 2022.....	<i>287</i>
<i>Tableau synthétique numéro 6 – Moyenne de mots de communiqués</i> de presse récents, par Comité	<i>289</i>
<i>Tableau synthétique numéro 7 – Notes et déclarations publiées de 1993 à 2021</i> au sujet de la documentation et des autres questions de procédure du Conseil de sécurité.....	<i>290</i>

Bibliographie

I. Ouvrages

ALBARET Mélanie, DECAUX Emmanuel, LEMAY-HEBERT Nicolas, PLACIDI-FROT Delphine, (dirs.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, éd. Dalloz, 2012, 616 p.

ANGELL David J. R., « The Angola Sanctions Committee », pp. 195-204, in : MALONE David M., *The Security Council. From the cold war to the 21st century*, Londres, éd. Lynne Rienner Publishers, 2004, 746 p.

BAILEY Sydney D., *The Procedure of the UN Security Council*, 2^e éd., Oxford, éd. Oxford University Press, 1988, 499 p.

BESSON Samantha, ZIEGLER Andreas R., *Traité internationaux (et droit des relations extérieures de la Suisse) : recueil de textes*, Quatrième édition, Berne, éd. Stämpfli, 2020, 1794 p.

BIANCHI Andrea, PETERS Anne, (dirs.), *Transparency in International Law*, Cambridge, éd. Cambridge University Press, 2013, 642 p.

BIERSTEKER Thomas J., ECKERT Sue E., TOURINHO Marcos, (dirs.), *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, New York, éd. Cambridge University Press, 2016, 421 p.

BROWN-JOHN C. Lloyd, *Multilateral Sanctions in International Law: A Comparative Analysis*, New York, éd. Praeger, 1975, 429 p.

CAHIN Gérard, *La coutume internationale et les organisations internationales : l'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, Paris, éd. Pedone, 2001, 782 p.

CHARPENTIER Jean, « Les Comités des sanctions du Conseil de sécurité », pp. 9-22, in : Fabri Hélène Ruiz, Sicilianos Linos-Alexandre, Sorel Jean-Marc, (dirs.), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Athènes / Paris, éd. Ant. N. Sakkoulas / Pedone, 2000, 338 p.

CHARRON Andrea, *UN Sanctions and Conflict : Responding to Peace and Security Threats*, Oxford, éd. Routledge, 2011, 248 p.

CHRISTIANSEN Thomas, NEUHOLD Christine, *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham, éd. Edward Elgar, 2012, 584 p.

COMBACAU Jean, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, éd. Pedone, 1974, 394 p.

COMBACAU Jean, SUR Serge, *Droit international public*, Paris, éd. Montchrestien, 6^e éd., 2004, 809 p.

CONLON Paul, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, Leiden, éd. Brill, 2001, 219 p.

CORTRIGHT David, LOPEZ George A., (dirs.), *The sanctions decade: Assessing UN strategies in the 1990s*, Vol. 1., Boulder, éd. Lynne Rienner Publishers, 2000, 274 p.

COT Jean-Pierre, PELLET Alain, FORTEAU Mathias, *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3^e éd., Tome II, Paris, éd. Economica, 2005, 2364 p.

DEVIKA Hovell, *The Power of Process : The Value of Due Process in Security Council Sanctions Decision-Making*. Oxford, éd. Oxford University Press, 2016, 216 p.

DISTEFANO Giovanni, BUZZINI Gionata P., *Bréviaire de jurisprudence internationale*, 2^e éd., Bruxelles, éd. Bruylant, 2010, 1630 p.

DISTEFANO Giovanni, *Fundamentals of Public International Law : A Sketch of International Legal Order*, Leiden, éd. Brill Nijhoff, 2019, 953 p.

DOMINICÉ Christian, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Genève, éd. Graduate Institute Publications, 1997, 534 p.

DÖRFLER Thomas, *Security Council Sanctions Governance: The Power and Limits of Rules*, Londres et New York, éd. Routledge, 2019, 239 p.

DOXEY Margaret P., *Economic Sanctions and International Enforcement*, Second Edition, Royal Institute of International Affairs, Londres, éd. Palgrave Macmillan, 1980, 161 p.

DUPUY René-Jean (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité : colloque, La Haye, 21-23 juillet 1992*, Leiden, éd. Martinus Nijhoff, 1993, 495 p.

FARRALL Jeremy, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge, éd. Cambridge University Press, 2007, 575 p.

FARRALL Jeremy, RUBENSTEIN Kim, (dirs.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*, Cambridge, éd. Cambridge University Press, 2009, 486 p.

FRANCK Thomas M., « Is the UN Charter a Constitution? », pp. 95-106, in : Frowein Jochen Abr (dir.), *Verhandeln für den Frieden – Negotiating for Peace*: Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin, éd. Springer, 2003, 866 p.

GIUMELLI Francesco, « Targeted Sanctions and Deterrence in the Twenty-first Century », pp. 349-363, in : Osinga Frans, Sweijts Tim, *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020: Deterrence in the 21st Century — Insights from Theory and Practice*, éd. Springer Nature, 2021, 530 p.

GOWLLAND-DEBBAS Vera, *Collective responses to illegal acts in international law – United Nations action in the question of Southern Rhodesia*, Dordrecht/Boston/London, éd. Martinus Nijhoff, 1990, 753 p.

GOWLLAND-DEBBAS Vera, TEHINDRAZANARIVELO Djacoba Liva, *National Implementation of United Nations Sanctions : A Comparative Study*, Leiden, éd. Martinus Nijhoff, 2004, 682 p.

GORDENKER Leon, *The UN Secretary-General and Secretariat*, 2^e éd., Londres, éd. Routledge, 2010, 148 p.

HURD Ian, *After Anarchy, Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, éd. Princeton University Press, 2008, 240 p.

KAUFMANN Johan, *United Nations Decision Making*, Alphen aan den Rijn, éd. Sijthoff and Noordhof, 1980, 283 p.

KELSEN Hans, *The Law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems – with supplement*, Londres, éd. Stevens&Sons, 1951, 994 p.

KELSEN Hans, *Principles of International Law*, éd. Tucker, 1966, 461 p.

KIRKHAM Ksenia (dir.), *The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions*, 1^{re} éd., Vol. 1., Londres, éd. Routledge, 2024, 360 p.

LOWE Vaughan, ROBERTS Adam, WELSH Jennifer, ZAUM Dominik, (dirs.), *The United Nations Security Council and War : The Evolution of Thought and Practice since 1945*, éd. Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 p.

MAVROIDIS Petros, HOEKMAN Bernard, *World Trade Organization (WTO): Law, Economics, and Politics*, Londres, éd. Routledge, 1^{re} éd., 2007, 143 p.

PETERS Anne, TOM Sparks, *The Individual in International Law*, Oxford, éd. Oxford University Press, 2024, 448 p.

THOME Nathalie, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Aix-en-Provence, éd. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2005, 438 p.

TZANAKOPOULOS Antonios, « L'intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes », pp. 67-76, in : Bannelier Karine, Pison Cyrille, (dirs.), *Le recours à la force autorisé par le conseil de sécurité: droit et responsabilité*, Paris, éd. Pedone, 2014, 282 p.

SIEVERS Loraine, DAWS Sam, *The Procedure of the UN Security Council*, 4^e éd., Oxford, éd. Oxford University Press, 2014, 725 p.

SIMMA Bruno, KHAN Daniel-Erasmus, NOLTE Georg, PAULUS Andreas, (dirs.), Wessendorf Nikolai (dir. ass.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 3^e éd., Volume II, Oxford, éd. Oxford University Press, 2012, 2405 p.

SCHERMERS Henry G., BLOKKER Niels M., *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Leiden, éd. Brill, 2011, 1274 p.

SCHWEIGMAN David, *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter, Legal limits and the role of the international court of justice*, La Haye, éd. Kluwer Law International, 2001, 354 p.

SULLIVAN Gavin, *The Law of the List: UN Counterterrorism Sanctions and the Politics of Global Security Law*, 1^{re} éd., Cambridge, éd. Cambridge University Press, 2020, 410 p.

TRAORE Sâ Benjamin, *L'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies : Contribution à la théorie de l'interprétation dans la société internationale*, Bâle, Collection Neuchâteloise Monographies et thèses, éd. Helbing Lichtenhahn Verlag, 2020, 795 p.

TZANAKOPOULOS Antonios, *Disobeying the Security Council Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford, éd. Oxford University Press, 2011, 276 p.

VAN DEN HERIK Larissa (dir.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham et Northampton, éd. Edward Elgar Publishing, 2017, 528 p.

VAN DEN HERIK Larissa, CAI Congyan, MALUWA Tiyanjana, *The UN Security Council and the Maintenance of Peace in a Changing World*, 1^{re} éd., Cambridge, éd. Cambridge University Press, 2024, 161 p.

VAN WALSUM Peter, « The Iraq Sanctions Committee », pp. 181-194, in : Malone David M., *The Security Council. From the cold war to the 21st century*, Londres, éd. Lynne Rienner Publishers, 2004, 746 p.

VINES Alex, « Monitoring UN sanctions in Africa: the role of panel of experts », pp. 247-263, in : FINDLAY Trevor (dir.), *Vertic Year Book 2003*, 1^{re} éd., Vertic, 2003, 263 p.

YOSHIMURA Sachiko (dir.), *United Nations Financial Sanctions*, Milton Park, Abingdon, Oxon, éd. Routledge, 2021, 232 p.

II. Articles

ALABRUNE François, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *Annuaire français de droit international*, volume 45, 1999, pp. 226-279

ALLOT Philip, « The concept of international law », *European Journal of International Law*, Volume 10, Issue 1, Oxford, éd. Oxford University Press, 1999, pp. 31-50

ALVAREZ José E., « Hegemonic International Law Revisited », *The American journal of international law* 97, no 4, 2003, pp. 873-888

BERNSTORFF Jochen Von, « Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations », *German Law Journal*, 9(11), 2008, pp. 1939-1964

BETHLEHEM Daniel L. (dir.), « The Kuwait Crisis: Sanctions and the Economic Consequences », Part II, *Cambridge International Documents Series*, vol. 2, 1991, pp. 773-985

BETTATI Mario, « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoirs*, vol. 109, no 2, 2004, pp. 111-123

CASSELLA Sarah, « Les suites de l'arrêt Kadi de la CJCE : quel équilibre entre protection de la sécurité internationale et respect des droits de l'homme ? », *Annuaire français de droit international*, volume 56, Paris, 2010, pp. 709-736

DE FIEDOROWICZ George, « Historical Survey of the Application of Sanctions », Transactions of the Grotius Society, Vol. 22, Problems of Peace and War, British Institute of International and Comparative Law, Cambridge, éd. Cambridge University Press, 1936, pp. 117-131

DISTEFANO Giovanni, « La pratique subséquente des États parties à un traité », Annuaire français de droit international, volume 40, 1994, pp. 41-71

DISTEFANO Giovanni, « Theories on Territorial Sovereignty: A Reappraisal », Journal of Sharia & Law, Year 24, Issue no 41, janvier 2010, pp. 25-46

DISTEFANO Giovanni, « International Judicial Review of the Legality of Acts Adopted by United Nations Organs », Journal of Sharia & Law, Year 32, Issue no 73, janvier 2018, pp. 29-47

DISTEFANO Giovanni, « Le droit contre la guerre (*ius contra bellum*) à l'épreuve du conflit déclenché par la Fédération de Russie contre l'Ukraine », Relations internationales, vol. 197, no 1, 2024, pp. 111-129

DOMINICÉ Christian, « Le Conseil de Sécurité et l'Accès aux Pouvoirs qu'il Recoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », Swiss Review of International and European Law 5, no 4, 1995, pp. 417-440

DOROSIN Joshua L., SCHARF Michael P., « Interpreting UN Sanctions : the Ruling and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee », Brooklyn Journal of International Law, Vol XIX 3, Dec. 1993, pp. 771-827

DOXEY Margaret, « Reflections on the Sanctions Decade and beyond », Printemps 2009, International Journal, 64(2), pp. 539-549

DUPUY Pierre-Marie, « Sécurité Collective et Construction de La Paix Dans La Pratique Contemporaine Du Conseil de Sécurité », Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, 1995, pp. 41-56

DROUBI Sufyan, « Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations », International Organizations Law Review, 14(2), 2017, pp. 254-290

FEINÄUGLE Clemens A., « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals ? », German Law Journal 9, no 11, 2008, pp. 1513-1539

FLAUSS Jean-François, SINGER Philippe, « La vérification des pouvoirs à l'Assemblée générale des Nations Unies », Annuaire français de droit international, volume 31, 1985, pp. 620-652

FLORENT Jean-Luc, « Les destinataires non étatiques des résolutions du Conseil de sécurité », SFDI Colloque du Mans, Le sujet en droit international, Paris, éd. Pedone, 2005, pp. 107-116

FROMONT Michel, « L'abstention de vote dans les organisations internationales », Annuaire français de droit international, volume 7, 1961, pp. 492-523

HERDEGEN Matthias J., « The Constitutionalization of the UN Security System », Vanderbilt Journal of Transnational Law 27, no 1, March 1994, pp. 135-160

KLARE Michael T., « Evading the embargo: illicit U.S. arms transfers to South Africa », Journal of International Affairs 35, no 1, 1981, pp. 15-28

KOSKENNIEMI Martti, « Le Comité des sanctions créé par la Résolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité », Annuaire français de droit international, volume 37, 1991, pp. 119-137

KOLB Robert, « Le contrôle de résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies sous l'angle du respect du *jus cogens* », Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht, 2008, vol. 18, no 5, p. 401-411

KOLB Robert, « La détermination du concept de *jus cogens* », Revue générale de droit international public, Paris, éd. Pedone, vol. 118, no 1, 2014, pp. 5-29, accès le 14 mars 2023 à l'adresse suivante : <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:44915>

LE FLOCH Guillaume, « La contribution des Nations Unies à la lutte contre le financement du terrorisme », in : SOREL Jean-Marc (dir.), « La lutte contre le financement du terrorisme : perspective transatlantique », Cahiers Internationaux no 21, Paris, éd. Pedone, 2009, pp. 9-42

MCWHINNEY Edward, « The International Court as Emerging Constitutional Court and the Co-Ordinate UN Institutions (Especially the Security Council): Implications of the Aerial Incident at Lockerbie », Canadian Yearbook of International Law 30, 1992, pp. 261-272

MORGENTHAU Hans J., « The New United Nations and the Revision of the Charter », The Review of politics 16, no 1, 1954, pp. 3-21

O'CONNELL Mary Ellen, « Debating the law of sanctions », European journal of international law, vol. 13, 2002, pp. 63-79

REISMAN W. Michael, STEVICK Douglas L., « The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions », *European Journal of International Law*, Volume 9, Issue 1, 1998, pp. 86-141

ROSAND Eric, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *American Journal of International Law* 98, no 4, octobre 2004, pp. 745-763

ROUSSEAU Charles, « Le boycottage dans les rapports internationaux », *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 62, Paris, éd. Pedone, 1958, pp. 5-25

SAROOSHI Danesh, « The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs », *British yearbook of international law* 67.1, Oxford, éd. Oxford University Press, 1997, pp. 413-478

SUR Serge, « Observations sur les "sanctions" internationales », *AFRI*, Volume XIX, 2018, pp. 117-131

SZUREK Sandra, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif ? », *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, éd. Pedone, Tome CIX, 2005, pp. 5-49

VAN DEN HERIK Larissa, « The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual », *Leiden Journal of International Law* 20, no 4, 2007, pp. 797-807

VINCENT Philippe, « Pour une meilleure gouvernance mondiale : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies », *in* : « Les services publics et l'espace mondialisé », *Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique Pyramides*, numéro 9, 2005, pp. 69-86

VIRALLY Michel, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, vol. 2, no 1, pp. 66-96

VOETEN Erik, « The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force », *International Organization* 59, n° 3, 2005, pp. 527-557

WECKEL Philippe, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité », *Annuaire français de droit international*, volume 37, 1991, pp. 165-202

WESCHLER Joanna, « The Evolution of Security Council Innovations in Sanctions », *Hiver 2009-2010, International Journal*, 65(1), pp. 31-43

III. Autres publications

Thèses

BRUGÈRE Anne-Laurence, *La 'menace contre la paix' dans la pratique du Conseil de sécurité des Nations Unies : réflexions sur un concept de droit international*, Université de Genève, Thèse de doctorat sous la direction de Robert Kolb, 2013, 301 p., accès le 1^{er} août 2024 à l'adresse suivante : <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:34567>

NIEDERBERGER Aurel, « The UNSEEN: Expert Networks and Knowledge Practices in the Monitoring of UN Sanctions », Genève, IHEID, Thèse no 1218, 2017, 151 p.

Conférences

CARCELLI Shannon, LANSDALE Michaela, LUGG Andrew, « The Politics of International Peace and Security: Introducing A New Dataset on the Creation of United Nations Security Council Subsidiary Bodies », contribution à la 15^e conférence annuelle « The Political Economy of International Organization », 4-6 mai 2023, accès le 23 Juillet 2024 à l'adresse suivante : https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO15/PEIO15_paper_76.pdf

RUNJIC Ljubo, « The Legal Nature and Status of Interpol in the Context of Contemporary International Law », 22nd International Scientific Conference on Economic and Social Development – « Legal Challenges of Modern World », Split, 29-30 June 2017, pp. 169-178

Rapports avec auteurs

ATTA-ASAMOAH Andrews, « Sanctions and embargoes in Africa Implementation dynamics, prospects and challenges in the case of Somalia », ISS Paper 180, March 2009, accès le 1^{er} août 2024 à l'adresse suivante : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper180.pdf>

BIERSTEKER Thomas, VAN DEN HERIK Larissa, BRUBAKER Rebecca, « Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regimes », Genève, Global Governance Centre, Graduate Institute of International and Development Studies, 2021, 36 p., accès le 27 août 2024 à l'adresse suivante : https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-09/report_enhancing_due_process_March2021_FINAL%20%281%29.pdf

BOON Kristen E., « Terminating Security Council Sanctions », New York, International Peace Institute, April 2014, 16 p., accès le 20 août 2024 à l'adresse suivante : https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/terminating_security_council_sanctions.pdf

BOUCHER Alix J., Holt Victoria, « Tracking Bad Guys, Small Arms, and Illicit Trade: The Role of UN Panels of Experts », Washington, The Stimson Center, Issue Brief, juillet 2007, 8 p., accès le 20 août 2024 à l'adresse suivante : https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Issue_brief_POE_FINAL_sept08.pdf

BOUCHER Alix J., Holt Victoria, « Targeting Spoilers: The Role of United Nations Panels of Experts », Washington, The Stimson Center, Report no 64, janvier 2009, 206 p., accès le 20 août 2024 à l'adresse suivante : https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Targeting_Spoilers_jan09_FINAL_1.pdf

BOUCHER Alix J., « UN Panels of Experts and UN Peace Operations: Exploiting Synergies for Peacebuilding », Washington, The Stimson Center, 2010, 59 p., accès le 20 août 2024 à l'adresse suivante : https://www.files.ethz.ch/isn/121511/2010-09_UN-Panel.pdf

BRZOSKA Michael (dir.), « Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions – Results of the ‘Bonn-Berlin process’ », Bonn, Bonn International Center for Conversion, 2001, 129 p., accès le 20 août 2024 à l'adresse suivante : https://www.bicc.de/Publikationen/booklet_sanctions.pdf

COCKAYNE E James, BRUBAKER Rebecca, JAYAKODY Nadeshda, « Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions’ legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures », United Nations University, 2018, 23 p.

CORTRIGHT David, LOPEZ George A., GERBER-STELLINGWERF Linda, « Integrating UN Sanctions for Peace and Security », The Sanctions and Security Research Program, University of Notre Dame, Octobre 2010, 44 p., accès le 20 août 2024 à l'adresse suivante : https://sanctionsandsecurity.nd.edu/assets/110273/integrating_un_sanctions_for_peace_and_security.pdf

EGIAN Hasmik, « Who Knew? Reform Is Happening in the UN Security Council », accès le 26 avril 2024 à l'adresse suivante : <https://www.passblue.com/2024/04/24/who-knew-reform-is-happening-in-the-un-security-council/>

GRAMIZZI Claudio, TUBIANA Jérôme, « Forgotten Darfur: Old Tactics and New Players », Sudan Human Security Baseline Assessment Working Paper 28, Genève, IHEID, Small Arms Survey, 2012, 119 p., accès le 21 août 2024 à l'adresse suivante : <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/HSBA-WP-28-Forgotten-Darfur.pdf>

LEBRUN Emile, RIGUAL Christelle, « Monitoring UN Arms Embargoes: Observations from Panels of Experts », Genève, IHEID, Small Arms Survey, 2016, 63 p., accès le 21 août 2024 à l'adresse suivante : <https://smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-OP33-UN-Arms-Embargoes.pdf>

NOVOSSELOFF Alexandra, CLIFFE Sarah F., « Restructuring the UN Secretariat to strengthen preventative diplomacy and peace operations », New York, Center on International Cooperation, New York University, février 2017, 64 p., accès le 21 août 2024 à l'adresse suivante : https://s42831.pcdn.co/wp-content/uploads/1662/65/restructuring_un_secretariat_final.pdf

Publications sans auteur

« Angola Unravels, The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process », Human Rights Watch, 13 septembre 1999, accès le 17 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://www.hrw.org/report/1999/09/13/angola-unravels/rise-and-fall-lusaka-peace-process>

« Anatomy of a Sanctions Regime: A Case Study of Sixteen Years of Failed Efforts to Effectively Implement Sanctions in Somalia », Security Council Report – Special Research Report, 2008, n° 4, 16 septembre 2008, accès le 1^{er} août 2024 à l'adresse suivante : <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Research%20Report%20Somalia%2016%20September%202008.doc>

« Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees », New York, Compliance and Capacity Skills International, décembre 2020, 188 p., accès le 23 août 2024 à l'adresse suivante : <https://ccsi.global/wp-content/uploads/2021/05/Best-Practices-Guide-F.pdf>

« Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on August 11, 2022 », accès le 12 mars 2024 à l'adresse suivante : https://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202208/t20220811_10741637.html

Targeted Financial Sanctions – A Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process”, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2001, accès le 23 août 2024 à l'adresse suivante : https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/uno/2017-und-aelter/Handbuch-zu-gezielten-Finanz-sanktionen_EN.pdf

Security Council Report (www.securitycouncilreport.org)

« DPRK (North Korea): Panel of Experts Mandate Renewal », Security Council Report, 23 mars 2023, accès le 13 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/03/dprk-north-korea-panel-of-experts-mandate-renewal-2.php>

« Mali: Vote to Renew the Sanctions Regime », Security Council Report, août 2023, accès le 30 octobre 2023 à l'adresse suivante : <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/08/mali-vote-to-renew-the-sanctions-regime.php>

« Monthly Forecast February 2013 », Security Council Report, accès le 14 mai 2024 à l'adresse suivante : https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-02/sudandarfur_3.php

« Monthly Forecast January 2018 », Security Council Report, accès le 18 mai 2024 à l'adresse suivante : https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-01/mali_29.php

« Monthly Forecast February 2022 », Security Council Report, accès le 3 juin 2024 à l'adresse suivante : <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-02/somalia-23.php>

« Monthly Forecast December 2023 – In Hindsight: UN Security Council Sanctions », Security Council Report, accès le 8 mai 2024 à l'adresse suivante : https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-12/in-hindsight-un-security-council-sanctions.php#_ftn1

« Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU: Guide de l'utilisateur aux pratiques et aux procédures », Security Council Report, New York, 2021, 128 p., accès le 21 août 2024 à l'adresse suivante : <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-french-by-scr.pdf>

« The Penholder System », Security Council Report, Research report, Décembre 2018, accès le 26 avril 2024 à l'adresse suivante : <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-penholder-system.php>

IV. Traités

Charte des Nations Unies, adoptée à San Francisco le 26 juin 1945

Convention de Vienne sur le droit des traités, adoptée à Vienne le 23 mai 1969

Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, New York, 13 février 1946, accès le 1 août 2024 à l'adresse suivante : <https://www.icj-cij.org/fr/autres-textes/convention-sur-les-privileges>

Traité de Versailles (Traité de paix avec l'Allemagne), Versailles (France), 28 juin 1919

V. Jurisprudence

Cour européenne des droits de l'Homme (C.E.D.H.)

C.E.D.H., Affaire Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlande, arrêt du 30 juin 2005

Cour internationale de Justice (C.I.J.)

C.I.J., Affaire du Détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie), arrêt du 25 mars 1948

C.I.J., Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif du 11 avril 1949

C.I.J., Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, avis consultatif du 13 juillet 1954

C.I.J., Certaines dépenses des Nations Unies, avis consultatif du 20 juillet 1962

C.I.J., Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif du 21 juin 1971

C.I.J., Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), ordonnance du 14 avril 1992

C.I.J., Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), arrêt du 27 février 1998

C.I.J., Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat lors d'un conflit armé, avis consultatif du 8 juillet 1996

Cour de Justice des Communautés Européennes (C.J.C.E.)

C.J.C.E., Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission, arrêt du 3 septembre 2008, aff. C-402/05 P et C-415/05 P

Cour de Justice de l'Union Européenne (C.J.U.E.)

C.J.U.E., Möllendorf et Möllendorf-Niehuus, arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 11 octobre 2007, C-117/06, Rec. p. I-8361

Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes (T.P.I.C.E.)

T.P.I.C.E., Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission, arrêt du 21 septembre 2005, aff. T-306/01

T.P.I.C.E., Kadi c. Conseil et Commission, arrêt du 21 septembre 2005, aff. T-315/01

Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (T.P.I.Y.)

Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Le Procureur contre Dusko Tadic (Jugement), arrêt du 2 octobre 1995

VI. Documents du Conseil de sécurité

Résolutions du Conseil de sécurité

Autres

S/RES/528, 21 décembre 1982

Contre-prolifération

S/RES/1540, 27 janvier 2005

La lutte contre le terrorisme

S/RES/1267, 15 octobre 1999
S/RES/1333, 19 décembre 2000
S/RES/1390, 16 janvier 2002
S/RES/1452, 20 décembre 2002
S/RES/1455, 17 janvier 2003
S/RES/1904, 17 décembre 2006
S/RES/1989, 17 juin 2011
S/RES/2083, 17 décembre 2012
S/RES/2161, 17 juin 2014
S/RES/2253, 17 décembre 2015
S/RES/2368, 20 juillet 2017
S/RES/2610, 17 décembre 2021

La question grecque

S/RES/12, 10 décembre 1946

Questions générales relatives aux sanctions

S/RES/1196, 16 septembre 1998
S/RES/1730, 19 décembre 2006
S/RES/1732, 21 décembre 2006
S/RES/2083, 17 décembre 2012
S/RES/2664, 9 décembre 2022
S/RES/2744, 19 juillet 2024

Mesures contre Al Qaïda, Daesh et les Talibans

S/RES/1295, 18 avril 2000
S/RES/1526, 30 janvier 2004
S/RES/2161, 17 juin 2014
S/RES/2253, 17 décembre 2015
S/RES/2368, 20 juillet 2017
S/RES/2610, 17 décembre 2021
S/RES/2716, 14 décembre 2023
S/RES/2734, 10 juin 2024

La situation en Afrique du Sud

S/RES/134, 1^{er} avril 1960
S/RES/182, 4 décembre 1963
S/RES/191, 18 juin 1964
S/RES/392, 19 juin 1976

S/RES/418, 4 novembre 1977
S/RES/421, 9 décembre 1977
S/RES/473, 13 juin 1980
S/RES/558, 13 décembre 1984
S/RES/591, 28 novembre 1986
S/RES/919, 26 mai 1994

La situation en Angola

S/RES/864, 15 septembre 1993
S/RES/1127, 28 août 1997
S/RES/1173, 12 juin 1998
S/RES/1229, 26 février 1999
S/RES/1237, 7 mai 1999
S/RES/1448, 9 décembre 2002

La situation en Côte d'Ivoire

S/RES/1572, 15 novembre 2004
S/RES/1643, 15 décembre 2005
S/RES/2283, 28 avril 2016

La situation en Guinée-Bissau

S/RES/2048, 18 mai 2012

La situation en Haïti

S/RES/841, 16 juin 1993
S/RES/2653, 21 octobre 2022
S/RES/2700, 19 octobre 2023

La situation en Irak

S/RES/665, 25 août 1990
S/RES/687, 3 avril 1991
S/RES/1051, 27 mars 1996
S/RES/1483, 22 mai 2003
S/RES/1518, 24 novembre 2003

La situation au Libéria

S/RES/1343, 7 mars 2001
S/RES/1521, 22 décembre 2003
S/RES/2288, 5 mai 2016

La situation en Libye

S/RES/1970, 26 février 2011

S/RES/1973, 17 mars 2011

S/RES/2701, 19 octobre 2023

La situation au Mali

S/RES/2374, 5 septembre 2017

La situation en Namibie

S/RES/269, 12 août 1969

S/RES/276, 30 janvier 1970

S/RES/284, 29 juillet 1970

La situation en République Centrafricaine

S/RES/2399, 30 janvier 2018

S/RES/2693, 27 juillet 2023

La situation en République Démocratique du Congo

S/RES/1493, 28 juillet 2003

S/RES/1533, 12 mars 2004

S/RES/1857, 22 décembre 2008

S/RES/2021, 29 novembre 2011

S/RES/2078, 28 novembre 2012

La situation en République démocratique populaire de Corée

S/RES/2627, 25 mars 2022

S/RES/2680, 23 mars 2023

La situation en Rhodésie du Sud

S/RES/253, 29 mai 1968

S/RES/277, 18 mars 1970

S/RES/314, 28 février 1972

S/RES/320, 29 septembre 1972

S/RES/333, 22 mai 1973

S/RES/460, 21 décembre 1979

La situation au Rwanda

S/RES/955, 8 novembre 1994

S/RES/1011, 16 août 1995

S/RES/1013, 7 septembre 1995

La situation en Sierra Leone

S/RES/1306, 5 juillet 2000

La situation en Somalie et en Erythrée

S/RES/751, 24 avril 1992

S/RES/1407, 3 mai 2002

S/RES/1425, 22 juillet 2002

S/RES/1907, 23 décembre 2009

S/RES/1916, 19 mars 2010

S/RES/2023, 7 février 2023

S/RES/2444, 14 novembre 2018

S/RES/2662, 17 novembre 2022

S/RES/2713, 1^{er} décembre 2023

La situation au Soudan

S/RES/1372, 28 septembre 2001

S/RES/1591, 29 mars 2005

S/RES/1945, 14 octobre 2010

S/RES/1982, 17 mai 2011

S/RES/2035, 17 février 2012

S/RES/2620, 15 février 2022

S/RES/2725, 8 mars 2024

La situation au Soudan du Sud

S/RES/2683, 30 mai 2023

La situation au Yémen

S/RES/2140, 26 février 2014

S/RES/2624, 28 février 2022

S/RES/2675, 15 février 2023

La situation en ex-Yougoslavie

S/RES/724, 15 décembre 1991

S/RES/757, 30 mai 1992

S/RES/820, 17 avril 1993

S/RES/843, 18 juin 1993

S/RES/1074, 1^{er} octobre 1996

Tribunaux internationaux

S/RES/827, 25 mai 1993

S/RES/955, 8 novembre 1994

Documents soumis au Conseil de sécurité par des organes subsidiaires du Conseil de sécurité et publiés en tant que documents du Conseil de sécurité

S/9863, 7 juillet 1970, Rapport du sous-comité ad hoc créé en application de la Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité

S/16860, 13 décembre 1984, Lettre datée du 13 décembre, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité 421 (1977) concernant l'Afrique du Sud transmettant le texte de la recommandation adoptée par consensus à la 63^e séance du Comité du 13 décembre 1984

S/19396, 31 décembre 1987, Lettre datée du 30 décembre 1987 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977) concernant la question de l'Afrique du Sud

S/21015, 11 décembre 1989, Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977) concernant la question de l'Afrique du Sud sur ses activités durant de [sic] la période 1980-1989

S/26040, 8 juillet 1993, Lettre datée du 2 juillet 1993, adressée au président du Conseil de sécurité par le président par intérim du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie

S/26040/Add.1, 10 août 1993, Lettre datée du 4 août 1993, adressée à la présidente du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie

S/26040/Add.2, 14 décembre 1993, Lettre datée du 10 décembre 1993, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie

Documents internes aux organes subsidiaires du Conseil de sécurité à distribution limitée obtenues après autorisation spéciale du Secrétariat général des Nations Unies à New York

S/AC.14/SR.1, 19 août 1964

S/AC.14/SR.2, 1^{er} septembre 1964

S/AC.14/SR.2/Add.1, 28 septembre 1964

S/AC.14/SR.38, 11 mars 1965

S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968

S/AC.15/SR.2, 29 novembre 1968

S/AC.15/SR.5, 12 mars 1969

S/AC.15/SR.6, 27 mars 1969

S/AC.15/SR.8, 28 avril 1969

S/AC.15/SR.9, 4 juin 1969

S/AC.15/SR.10, 9 juin 1969
S/AC.15/SR.11, 20 juin 1969
S/AC.15/SR.12, 1^{er} juillet 1969
S/AC.15/SR.13, 1^{er} juillet 1969
S/AC.15/SR.23, 12 décembre 1969
S/AC.15/SR.24, 31 décembre 1969
S/AC.15/SR.25, 27 janvier 1970
S/AC.15/SR.26, 2 juin 1970
S/AC.15/SR.27, 29 juin 1970
S/AC.15/SR.30, 22 juillet 1970
S/AC.15/SR.32, 3 août 1970
S/AC.15/SR.36, 5 novembre 1970
S/AC.15/SR.37, 19 février 1971
S/AC.15/SR.49, 15 juin 1971
S/AC.15/SR.56, 30 juin 1971
S/AC.15/SR.63, 7 janvier 1972
S/AC.15/SR.64, 12 avril 1972
S/AC.15/SR.65, 19 avril 1972
S/AC.15/SR.66, 19 avril 1972
S/AC.15/SR.67, 20 avril 1972
S/AC.15/SR.69, 3 mai 1972
S/AC.15/SR.72, 5 mai 1972
S/AC.15/SR.73, 17 mai 1972
S/AC.15/SR.74, 12 mai 1972
S/AC.15/SR.76, 12 mai 1972
S/AC.15/SR.79, 24 mai 1972
S/AC.15/SR.84, 1^{er} juin 1972
S/AC.15/SR.86, 6 juin 1972
S/AC.15/SR.101, 29 juin 1972
S/AC.15/SR.107, 26 septembre 1972
S/AC.17/SR.1, 9 mars 1970
S/AC.17/SR.2, 9 mars 1970
S/AC.20/SR.1, 19 juin 1978
S/AC.20/SR.2, 19 juin 1978
S/AC.20/SR.3, 19 juin 1978
S/AC.20/SR.4, 19 juin 1978
S/AC.20/SR.7, 23 juillet 1979
S/AC.20/SR.11, 28 mai 1979
S/AC.20/SR.24, 15 décembre 1981
S/AC.20/SR.26, 15 décembre 1981
S/AC.25/SR.1, 21 août 1990
S/AC.25/SR.2, 27 août 1990
S/AC.25/SR.3, 28 août 1990

S/AC.25/SR.5, 17 septembre 1990
S/AC.25/SR.23, 15 janvier 1991
S/AC.25/SR.115, 28 octobre 1994
S/AC.27/SR.1, 24 décembre 1991
S/AC.27/SR.2, 8 janvier 1992
S/AC.27/SR.3, 27 janvier 1992
S/AC.27/SR.4, 30 mars 1992
S/AC.27/SR.6, 16 mars 1992
S/AC.27/SR.11, 6 janvier 1993
S/AC.27/SR.69, 1^{er} mars 1995
S/AC.27/SR.71, 23 août 1993
S/AC.37/SR.45, 27 décembre 2012

S/AC.40/SR.362, 28 février 2022, Summary record of the 362nd meeting (closed), held at Headquarters, New York, on Monday, 24 January 2022, Security Council Committee Established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism

S/AC.40/SR.363, 24 juin 2022, Summary record of the 363rd meeting (closed), held at Headquarters, New York, on Monday, 17 February 2022, Security Council Committee Established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism

S/AC.40/SR.364, 4 novembre 2022, Summary record of the 364th meeting (closed), held at Headquarters, New York, on Monday, 24 mars 2022, Security Council Committee Established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism

S/AC.40/SR.365, 24 octobre 2022, Summary record of the 365th meeting (closed), held at Headquarters, New York, on Monday, 18 mai 2022, Security Council Committee Established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism

Rapports d'organes subsidiaires au Conseil de sécurité

S/8954, 31 décembre 1968
S/9252, 12 juin 1969
S/9252/Add.1, 13 juin 1969
S/9844, 15 juin 1970
S/10408, 3 décembre 1971
S/10571, 21 mars 1972
S/10578, 29 mars 1972
S/10597, 13 avril 1972
S/10622, 27 avril 1972
S/10632, 9 mai 1972

S/10920, 15 avril 1973
S/11178, 3 janvier 1974
S/11594, 5 janvier 1975

Déclarations du Président du Conseil de sécurité

S/PRST/1994/81, 16 décembre 1994
S/PRST/2000/20, 2 juin 2000
S/PRST/2002/8, 28 mars 2002
S/PRST/2006/28, 22 juin 2006
S/PRST/2006/40, 22 septembre 2006

Notes du Président du Conseil de sécurité

S/8697, 29 juillet 1968, Création d'un comité du Conseil de sécurité
S/9748, 10 avril 1970, *Composition du Comité créé en application de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité*
S/9951, 30 septembre 1970, *Composition du Comité créé en application de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité*
S/10578, 29 mars 1972, *Présidence du Comité créé en application de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité*
S/1999/92, 29 janvier 1999, *Travaux des comités des sanctions*
S/2017/507, 30 août 2017
S/2000/319, 17 avril 2000
S/2002/70, 15 janvier 2002
S/2004/979, 21 décembre 2004
S/2004/1039, 31 décembre 2004

Procès-verbaux de séances du Conseil de sécurité

S/PV.2723, 28 novembre 1986
S/PV.3483, 16 décembre 1994
S/PV.3627, 31 janvier 1996
S/PV.3690, 16 août 1996
S/PV.4027, 29 juillet 1999
S/PV.4128, 17 avril 2000
S/PV.4394, 22 octobre 2001
S/PV.4673, 18 décembre 2002
S/PV.5446, 30 mai 2006
S/PV.5474, 22 juin 2006
S/PV.5806, 17 décembre 2007

S/PV.8175, 6 février 2018
S/PV.8530, 21 mai 2019
S/PV.8688, 17 décembre 2019
S/PV.8928, 13 décembre 2021
S/PV.8980, 27 février 2022
S/PV.8981, 28 février 2022
S/PV.9408, 30 août 2023
S/PV.9581, 19 mars 2024
S/PV.9591, 28 mars 2024

Communiqués de presse du Conseil de sécurité

SC/6268, 23 septembre 1996
SC/7865, 4 septembre 2003
SC/10312, 7 juillet 2011
SC/14182, 11 mai 2020
SC/14375, 8 décembre 2020
SC/14957, 30 juin 2022
SC/14983, 26 juillet 2022
SC/15029, 14 septembre 2022
SC/15275, 5 mai 2023
SC/15311, 6 juin 2023
SC/15324, 15 juin 2023
SC/15342, 30 juin 2023
SC/15385, 16 août 2023
SC/15415, 18 septembre 2023
SC/15441, 13 octobre 2023
SC/15555, 5 janvier 2024
SC/15579, 6 février 2024
SC/15585, 9 février 2024
SC/15618, 8 mars 2024
SC/15627, 14 mars 2024
SC/15664, 15 avril 2024
SC/15703, 21 mai 2024

Autres documents du Conseil de sécurité

S/1994/1115, 29 septembre 1994
S/1994/1279, 9 novembre 1994
S/1995/234, 29 mars 1995
S/1995/438, 31 mai 1995
S/1995/678, 8 août 1995
S/1995/761, 31 août 1995
S/1996/17, 16 janvier 1996
S/1996/54, 24 janvier 1996

S/1996/67, 29 janvier 1996
S/1996/82, 2 février 1996
S/1996/195, 14 mars 1996
S/1997/15, 7 janvier 1997
S/1997/1010, 24 décembre 1997
S/1997/1028, 31 décembre 1997
S/1998/63, 26 janvier 1998
S/1998/777, 19 août 1998
S/1998/1016, 30 octobre 1998
S/1998/1096, 18 novembre 1998
S/1998/1219, 24 décembre 1998
S/1999/8, 5 janvier 1999
S/1999/49, 17 janvier 1999
S/1999/147, 12 février 1999
S/1999/509, 4 mai 1999
S/1999/644, 4 juin 1999
S/1999/1292, 30 décembre 1999
S/2000/27, 17 janvier 2000
S/2000/83, 3 février 2000
S/2000/203, 10 mars 2000
S/2000/416, 11 mai 2000
S/2000/607, 20 juin 2000
S/2000/1225, 21 décembre 2000
S/2000/1227, 22 décembre 2000
S/2000/1255, 2 janvier 2001
S/2001/10, 4 janvier 2001
S/2001/215, 12 mars 2001
S/2001/564, 6 juin 2001
S/2001/966, 12 octobre 2001
S/2001/1130, 29 novembre 2001
S/2002/49, 14 janvier 2002
S/2002/243, 7 mars 2002
S/2002/575, 24 mai 2002
S/2002/722, 3 juillet 2002
S/2002/1000, 6 septembre 2002
S/2003/1185, 18 décembre 2003
S/2003/1197, 22 janvier 2003
S/2004/281, 8 avril 2004
S/2004/1014, 23 décembre 2004
S/2005/841, 29 décembre 2005
S/2005/842, 29 décembre 2005
S/2006/22, 17 janvier 2006
S/2006/66, 31 janvier 2006

S/2006/78, 7 février 2006
S/2006/507, 19 juillet 2006
S/2006/997, 22 décembre 2006
S/2006/1048, 28 décembre 2006
S/2007/40, 31 janvier 2007
S/2007/749, 19 décembre 2007
S/2007/778, 31 décembre 2007
S/2008/2, 3 janvier 2008
S/2008/17, 14 janvier 2008
S/2008/109, 19 février 2008
S/2008/115, 20 février 2008
S/2008/366, 4 juin 2008
S/2008/571, 22 août 2008
S/2008/847, 31 décembre 2008
S/2008/848, 31 décembre 2008
S/2009/79, 9 février 2009
S/2009/671, 28 décembre 2009
S/2009/676, 31 décembre 2009
S/2010/507, 26 juillet 2010
S/2010/688, 31 décembre 2010
S/2011/27, 19 janvier 2011
S/2011/40, 28 janvier 2011
S/2011/111, 3 mars 2011
S/2011/293, 11 mai 2011
S/2011/313, 16 mai 2011
S/2011/377, 21 juin 2011
S/2011/614, 4 octobre 2011
S/2011/658, 25 octobre 2011
S/2011/804, 29 décembre 2011
S/2011/806, 30 décembre 2011
S/2012/2/Rev.1, 13 juin 2012
S/2012/975, 2 janvier 2013
S/2014/42, 23 janvier 2014
S/2015/867, 12 novembre 2015
S/2015/992, 31 décembre 2015
S/2016/170, 22 février 2016
S/2016/1087, 30 décembre 2016
S/2017/1047, 14 décembre 2017
S/2017/1078, 29 décembre 2017
S/2017/1090, 29 décembre 2017
S/2018/1024, 15 novembre 2018
S/2008/1094, 11 décembre 2018
S/2018/1116, 31 décembre 2018

S/2018/1127, 31 décembre 2018
S/2018/1128, 31 décembre 2018
S/2018/1176, 31 décembre 2018
S/2019/963, 19 décembre 2019
S/2019/965, 19 décembre 2019
S/2019/966, 18 décembre 2019
S/2019/967, 19 décembre 2019
S/2019/968, 20 décembre 2019
S/2019/969, 19 décembre 2019
S/2019/970, 19 décembre 2019
S/2019/972, 20 décembre 2019
S/2019/973, 20 décembre 2019
S/2019/975, 23 décembre 2019
S/2019/978, 20 décembre 2019
S/2019/980, 20 décembre 2019
S/2019/997, 22 décembre 2019
S/2021/567, 14 juin 2021
S/2022/427, 27 mai 2022
S/2022/754, 10 octobre 2022
S/2022/995, 31 décembre 2022
S/2022/1000, 31 décembre 2022
S/2023/93, 7 février 2023
S/2023/130, 21 février 2023
S/2023/294, 26 avril 2023
S/2023/360, 18 mai 2023
S/2023/431, 13 juin 2023
S/2023/578, 3 août 2023
S/2023/639, 30 août 2023
S/2023/662, 12 septembre 2023
S/2023/673, 15 septembre 2023
S/2023/674, 15 septembre 2023
S/2023/720, 29 septembre 2023
S/2023/724, 2 octobre 2023
S/2023/833, 2 novembre 2023
S/2023/990, 30 décembre 2023
S/2023/1019, 31 décembre 2023
S/2023/1052, 31 décembre 2023
S/2024/253, 29 mars 2024
S/2024/343, 29 avril 2024
S/2024/432, 4 juin 2024
S/2024/444, 10 juin 2024
S/2024/556, 22 juillet 2024

VII. Autres documents

Résolutions de l'Assemblée générale

A/RES/796(VIII), 27 novembre 1953

A/RES/60/1, 24 octobre 2005

A/RES/76/262, 28 avril 2022

Autres documents de l'Assemblée générale

A/1891, Rapport de la Commission chargée des Mesures collectives, 6^e session, Supplément numéro 13, 1951

A/2136, Rapport du Comité pour une juridiction criminelle internationale, Assemblée Générale, 7^e session, Supplément numéro 11, 1952

A/51/47, 8 août 1997

A/52/PV.39, 29 octobre 1997

A/56/10, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 53^e session, 56^e session, Supplément numéro 10, 2001

A/71/10, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 68^e session, Documents officiels de l'Assemblée générale, Soixante et onzième session, Supplément no 10

A/77/6, 3 mai 2022

A/CN.4/SER.A/1979/Add.1 (Part 2), Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 31^e session, Annuaire de la commission du droit international, 1979

A/520/Rev.20, 15 septembre 2022

Répertoire

Repertory of Practice of United Nations Organs, Chapter V, Article 29, 1945-1954, volume 2, pp. 113-122

Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Chapitre III, Article 7, 1945-1954, Volume 1, pp. 241-250

Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Chapitre III, Article 7, 1954-1955, Volume 1, supplément 1, pp. 105-108

Repertoire of the Practice of the Security Council United Nations, supplement 1993-1995, ST/PSCA/1/Add.12

Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, ST/PSCA/1/Add.23, 2020, neuvième partie, supplément 23, p. 702, accès le 1^{er} juin 2024 à l'adresse suivante : https://main.un.org/securitycouncil/sites/default/files/repertoire_23rd_supplement_fr.pdf

Autres documents Nations Unies référencés

A/C.1/758, Summary of Internal Secretariat Studies of Constitutional Questions Relating to Agencies within the Framework of the United Nations, 15 novembre 1954

JIU/REP/2011/2, « Transparence dans la sélection et la nomination des hauts fonctionnaires au secrétariat de l'Organisation des Nations Unies », Genève, 2011

PC/20, Extract from the Summary Record of the Fourth, Sixth and Seventh Meetings of the Technical Committee of the Security Council concerning Rule 31 of the Rules of Procedure, appendix III, 23 décembre 1945

ST/LEG/SER.C/16, Avis juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, Annuaire juridique des Nations Unies, 1978

ST/DCS/1/Rev.3, Lexique Général Anglais Français, United Nations Publication, New York, 1991

ST/DCS/2, United Nations Editorial Manual, New York, 1983

ST/LIB/SER.B/5/Rev.5, United Nations Document Series Symbols 1946-1996, United Nations Publications, New York, 1998

S/25704, Rapport du Secrétaire général établi conformément au paragraphe 2 de la résolution 808 (1993) du Conseil de sécurité, 3 mai 1993

S/96/Rev.7, décembre 1982, Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité

Autres documents Nations Unies non référencés

Bardo Fassbender, « Targeted Sanctions and Due Process », Study Commissioned by the UN Office of Legal Affairs, 20 March 2006, accès le 19 novembre 2024 à l'adresse suivante : https://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf

« Guidelines for determination of level and step on recruitment to the professional category and above », Nations Unies, 30 juillet 2004, accès le 20 août 2024 à l'adresse suivante : https://policy.un.org/sites/policy.un.org/files/pp_files/determination_of_level_and_step_on_recruitment_to_the_professional_category_and_above_guidelines.pdf

Normes de conduite de la fonction publique internationale, Commission de la fonction publique internationale, New York, Nations Unies, 2013, accès le 8 août 2024 à l'adresse suivante : <https://icsc.un.org/Resourses/General/Publications/standardsF.pdf?r=03441808>

2011 Highlights of Security Council Practice, Division des affaires du Conseil de sécurité, Département des affaires politiques, Nations Unies, juin 2012, accès le 8 août 2024 à l'adresse suivante : https://main.un.org/securitycouncil/sites/default/files/sc_2011_highlights.pdf

Archives des Nations Unies

Horst Heitmann, « Note to Mr. Pascoe, RELATIONSHIP BETWEEN THE SECURITY COUNCIL AND THE SECRETARY-GENERAL », 20 avril 2007, in : Pièce S-1953-0007-0007-00019, archives des Nations Unies, accès le 31 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://search.archives.un.org/S-1953-0007-0007-00019>

Kurt Herndl, « Meeting between the Secretary-General and representatives of the three western powers on 23 December 1975 at 4.30 p.m. », in : Pièce S-0909-0001-01-00001, Conseil de sécurité, archives des Nations Unies, accès le 13 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://search.archives.un.org/s-0909-0001-01-00001>

Report on activities in Security Council Subsidiary Organs, United Nations Interoffice memorandum, 10 juin 1993, p. 3, para. 5, accès le 22 mars 2023 à l'adresse suivante : <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/5/c/7/5c778df315e9582129b280c45b561f05a0785ac05a76159cfe4c57cde58279c6/S-1086-0132-04-00002.PDF>

United Nations Interoffice memorandum, Report on activities in Security Council Subsidiary Organs, 24 mai 1993, p. 2, para. 3, accès le 22 mars 2023 à l'adresse suivante : <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/5/c/7/5c778df315e9582129b280c45b561f05a0785ac05a76159cfe4c57cde58279c6/S-1086-0132-04-00002.PDF>

Autres institutions multilatérales

Commission européenne

1999/727/PESC, 15 novembre 1999
2001/154/PESC, 26 février 2001
2002/402/PESC, 27 mai 2002
2003/140/PESC, 27 février 2003
Règlement (CE) n° 337/2000, 14 février 2000
Règlement (CE) n° 467/2001, 6 mars 2001
Règlement (CE) n° 881/2002, 27 mai 2002
Règlement (CE) n° 561/2003, 27 mars 2003

The Commonwealth

COMSEC/CPAD/CW NEWS RELEASE/1989, Commonwealth committee of Foreign Ministers on South Africa, Third Meeting: Harare, 6–8 February 1989 – Statement on the arms embargo against South Africa, Information Division, Commonwealth Secretariat

Institut de Droit international

Cinquième commission, Résolution « Les obligations erga omnes en droit international », 2015, article 5, p. 2, accès le 4 juillet 2024 à l'adresse suivante : [hps://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_01_fr.pdf](https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_01_fr.pdf)

Introduction

Le Conseil de sécurité des Nations Unies dispose de pouvoirs de coercition, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, que la communauté internationale lui a délégué afin de maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales. Par ses résolutions, le Conseil adopte des normes contraignantes afin de donner force à ses décisions, dans le but notamment de contraindre les parties à un conflit de cesser de menacer la paix et la sécurité internationales, de soutenir un processus de paix ou une transition politique post conflit, de lutter contre le terrorisme ou la prolifération nucléaire et ballistique. Parmi ces mesures de coercition, le chapitre VII de la Charte a prévu l'emploi de la force, mais également les mesures autres que l'emploi de la force prévues à l'article 41 de la Charte – qui incluent *inter alia* les « sanctions du Conseil de sécurité ».

Ces mesures de coercition prévues à l'article 41 de la Charte ont donc vocation à contribuer à maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Elles ont pris différentes formes, la plus connue d'entre elle étant l'embargo. Cette restriction du commerce international pouvait affecter, par le passé, tout un pays, vers lequel le Conseil de sécurité interdisait toute exportation ou importation. L'impact de cette mesure de boycottage indiscriminé sur les populations civiles a été ensuite jugé disproportionné, ce qui a conduit le Conseil de sécurité à la fin des années 1990 à privilégier les mesures de coercition ciblées.

Les mesures ciblées, toujours décidées par le Conseil de sécurité en vertu de l'article 41 du Chapitre VII de la Charte des Nation Unies, concernent soit un secteur du commerce international précis – tels que les armes, les technologies nucléaire ou ballistique, ou certaines ressources naturelles ou minières (charbon, diamants, *etc.*) –, soit des personnes physique ou morale, dont la responsabilité a été établie d'après des critères précis définis dans les résolutions du Conseil de sécurité créant les régimes de sanctions.

Ces individus peuvent être alors soumis à différentes mesures de coercition, telles que l'interdiction de voyager, des restrictions au commerce (*e.g.* des armes) et le gel de leurs avoirs, et les entités à des restrictions de commerce et au gel d'avoirs. La mise en œuvre de ces mesures est assurée par des

mécanismes de surveillance et de vérification : les comités des sanctions, assistés souvent par des groupes d'experts.

Les comités des sanctions sont des organes subsidiaires créés par le Conseil de sécurité, en vertu de la Charte, qui veillent à l'application des régimes de sanctions pour le compte du Conseil de sécurité. Ce dernier leur délègue, sous la forme d'un mandat, deux fonctions principales : celle de (1) surveillance et vérification de la mise en œuvre de ces normes, et (2) d'administration des listes de sanctions, qui compilent les noms de personnes physiques et morales soumises aux mesures prévues à l'article 41 de la Charte suite à une décision soit du Conseil de sécurité, soit de son comité compétent.

Dans le cadre de cette délégation de pouvoir, l'organe subsidiaire compétent prend des décisions qui ont également force obligatoire, et qui s'imposent à l'ensemble des Etats, organisations, individus et entités, sujets de ces mesures.

Schématiquement, la Charte établit donc le système international suivant :

- Etablissement d'un organe principal et permanent, le Conseil de sécurité, responsable de la paix et de la sécurité internationales ;
- En cas de menace ou violation de la paix et sécurité internationales, cet organe principal détermine sa compétence, selon les termes définis par l'article 39 de la Charte, en auto-saisine ou via une saisine par le Secrétaire général des Nations Unies ou l'Assemblée générale ;
- Ayant établi sa compétence, conformément au Chapitre VII, le Conseil de sécurité prend dans ce cadre des décisions pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales (1), puis prend des mesures autres que l'emploi de la force pour donner effet à ses décisions (2) ;
- Le Conseil de sécurité crée par une résolution un organe subsidiaire auquel il confie comme tâche principale le suivi des mesures prises pour donner effet à ses décisions, et crée également, *quasi* systématiquement, un groupe d'experts chargé d'assister ce même organe.

Cet ensemble de résolutions du Conseil de sécurité et le *corpus* juridique auquel ces décisions se réfèrent, notamment le chapitre VII et les articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies, constituent un « système », au sens juridique du terme, connu sous l'appellation de « régime de sanctions ». Au centre de ce dernier se situent donc les organes subsidiaires mandatés pour surveiller et vérifier l'application des mesures décidées par le Conseil de sécurité, les comités des sanctions, assistés par un service spécialisé du Secrétariat général des Nations Unies et pour la plupart par des groupes d'experts.

Au moment de la rédaction de cette introduction, il existe 14 organes subsidiaires du Conseil de sécurité mandatés pour surveiller et vérifier

l'application de mesures prévues à l'article 41 de la Charte, dont 13 œuvrent à la bonne administration de régimes de sanctions – l'un d'entre eux, sur le Liban, n'ayant aucune activité depuis sa création. Dix de ces organes subsidiaires sont assistés par huit groupes d'experts et une « équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions », cette dernière ayant la particularité, outre son appellation différente, d'assister deux Comités distincts, celui concernant l'État islamique en Iraq et au Levant (Daech) et Al-Qaida, créé par la résolution 1267 (1999), et celui concernant les Talibans établi par la résolution 1988 (2011).

Les contre-mesures à l'encontre d'Etats responsables de violations d'obligations *erga omnes*, adoptées soit par des Etats directement lésés, soit par des Etats tiers jouissant « d'un intérêt juridique exigeant de l'État responsable le respect des obligations enfreintes » en tant que membres de la communauté internationale³, sont par définition exclues du champ de cette recherche. Ces réactions décentralisées et horizontales à l'illicite, qui peuvent être également décidées par des organisations internationales régionales – telles que l'Union européenne ou l'Union africaine – qui disposent aussi « d'un "intérêt juridique" à ce que les "droits protégés" soient garantis »⁴, sont licites en raison d'un fait illicite antérieur, auxquelles elles répondent, lorsque les conditions cumulatives des articles 40 et 41 adoptés par la Commission du droit international dans le cadre de violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général sont remplies⁵.

Ces « mesures coercitives unilatérales multilatéralisées », pour reprendre l'expression de Serge Sur pour décrire celles imposées par les Etats-Unis d'Amérique⁶, représentent la principale alternative aux mesures internationales décidées par le Conseil de sécurité. Les dynamiques observées ces dernières années au sein du Conseil de sécurité entre les cinq Etats Membres permanents, scindés en deux blocs composés côté « P3 » des Etats-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni et de la France, et « P2 » de la Fédération de Russie et de la République Populaire de Chine, affectent la capacité du Conseil de sécurité à

³ GIOVANNI DISTEFANO, « Le droit contre la guerre (*ius contra bellum*) à l'épreuve du conflit déclenché par la Fédération de Russie contre l'Ukraine », *Relations internationales*, vol. 197, no 1, 2024, pp. 121-122.

⁴ *Ibid.*, p. 123.

⁵ Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, 2001, texte adopté par la Commission du droit international à sa 53^e session, en 2001, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre du rapport de la Commission sur les travaux de ladite session ; voy. Documents officiels de l'Assemblée générale, 56^e session, supplément no 10 (A/56/10), pp. 398-399.

⁶ Sur conteste par ailleurs le qualificatif d'extra-territorial souvent utilisé pour définir les sanctions décidées par décret du Président des Etats-Unis d'Amérique, citant l'arrêt *Boz-Kourt – Lotus* de la Cour permanente de Justice internationale du 7 septembre 1927, qui stipule qu'il appartient à chaque Etat de définir ses compétences en dehors de son territoire dès lors qu'il ne se heurte à aucune règle internationale prohibitive ; Serge Sur, « Observations sur les "sanctions" internationales », *AFRI*, Volume XIX, 2018, p. 124.

maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, comme l'illustrent les deux votes négatifs de la Fédération de Russie qui ont mis fin au régime de sanctions sur le Mali en 2023 et dissout le groupe d'experts du Comité 1718 (2006) en 2024. D'autant plus que d'autres mesures coercitives, telles que celles de l'Assemblée générale⁷, ou l'exception prévue par l'article XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 pour des raisons de sécurité nationale, ne sont que peu ou pas employées⁸.

Antonino Ali note par ailleurs que l'Union européenne a établi pour la première fois un organe de coordination pour « garantir la mise en œuvre effective des sanctions » décidées par le Conseil européen⁹, et que ce mécanisme travaille en coopération avec un groupe de travail mis en place à l'occasion d'un sommet du groupe des sept (« G7 ») qui inclut le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie¹⁰.

Néanmoins, en dépit des tensions actuelles entre les grandes puissances constituant le principal pilier de l'architecture de sécurité internationale issue de la seconde guerre mondiale, ces mesures unilatérales ne sauraient être considérées selon Larissa van den Herik comme une menace au Conseil de sécurité des Nations Unies. Elles représentent au contraire un correctif résultant d'une forme d'inactivité, ou en sont complémentaires, et ne sont que la conséquence de l'impasse dans laquelle se trouve actuellement le Conseil de sécurité¹¹.

⁷ JEAN-FRANÇOIS FLAUSS, PHILIPPE SINGER, « La vérification des pouvoirs à l'Assemblée générale des Nations Unies », in : *Annuaire français de droit international*, volume 31, 1985, p. 651.

⁸ PETROS MAVROIDIS et BERNARD HOEKMAN, *World Trade Organization (WTO): Law, Economics, and Politics*, Londres, Routledge, 1^{re} éd., 2007, pp. 56-57.

⁹ « To guarantee the effective enforcement of sanctions, coordinating bodies have been established. One such example is the European Commission's "Freeze and Seize" Task Force, created to streamline EU-level coordination in implementing sanctions against designated Russian and Belarusian oligarchs » ; ANTONINO ALI, « Assessing the Legality of the EU Sanctions », in : Ksenia Kirkham (dir.), *The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions*, Oxford, Routledge, 1^{re} éd., Vol. 1., 2024, p. 349 ; sauf indication contraire, l'ensemble des traductions de l'anglais vers le français ont été effectuées par l'auteur de cette thèse.

¹⁰ « Ministerial Joint Statement on the Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force by the European Commission, the United States, Australia, Canada, France, Germany, Italy, Japan and the United Kingdom », accès le 1^{er} juin 2024 à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1850

¹¹ « Whatever may come of such suggestions, unilateral sanctions, whether recommended by the General Assembly or not, should not be regarded as a challenge to the UN Security Council but rather as a correction in the event of inactivity (i.e., dysfunction) or perhaps as complementary. They are an inevitable consequence of Security Council deadlock » ; CONGYAN CAI, LARISSA VAN DEN HERIK, TIYANJANA MALUWA, *The UN Security Council*

Problématique

Cet ouvrage a vocation à étudier d'une part l'évolution du cadre normatif, à savoir les mandats des comités des sanctions, et d'autre part celle du processus décisionnel de ces organes subsidiaires, qui disposent d'une délégation de pouvoir du Conseil de sécurité pour prendre toute décision liée à la mise en œuvre et l'administration de ces mesures prévues à l'article 41 de la Charte.

Le processus de création normative du Conseil de sécurité a fait l'objet de nombreuses études et recherches juridiques, y compris celui permettant l'établissement des organes subsidiaires en charge des régimes de sanctions. La littérature en sciences sociales s'est intéressée à de nombreuses reprises aux sanctions, ainsi qu'à la question de leur rôle, genèse, histoire et efficacité. Par contre, les pratiques, méthodes de travail et procédures régissant les activités de ces comités des sanctions, et leurs évolutions au cours du temps, n'ont pas fait l'objet d'étude spécifique. Conlon considère ainsi que la loi du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires est la partie la moins développée de la loi des organisations internationales¹². Cette recherche a la prétention d'apporter un éclairage sur ces organes subsidiaires en charge de la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité, avec une perspective juridique intégrant de manière contextuelle certains aspects issus de la littérature des sciences sociales, notamment les relations internationales.

Le Conseil a délégué à ces organes subsidiaires un pouvoir exorbitant : celui de l'administration des listes de sanctions, qui consiste principalement à ajouter et radier le nom d'individus et d'entités faisant l'objet de mesures prévues à l'article 41 de la Charte, et d'octroyer ou non des dérogations à ces mesures. Le fait d'avoir son nom sur cette liste constitue en effet, pour une personne physique ou morale, une atteinte significative à ses libertés : pour un individu, cela signifie le plus souvent l'interdiction de voyager, des restrictions au commerce, et un gel de ses avoirs – ces deux dernières mesures pouvant s'appliquer aux entités. Pour un Etat soumis à un régime de sanctions, qui limite l'exercice d'une partie de ses prérogatives de souveraineté, l'organe subsidiaire qui en supervise la mise en œuvre symbolise souvent une forme de stigmatisation et de mise à l'index. Ces organes (ci-après dénommé « comités des sanctions ») sont ainsi habituellement l'objet d'une attention particulière de la part de l'Etat ciblé (ci-après dénommé « Etat cible ») par ces mesures prévues à l'article 41 de la Charte (ci-après dénommé « mesures de sanctions »).

and the Maintenance of Peace in a Changing World, Cambridge, Cambridge University Press, 1^{re} éd., 2024, p. 161.

¹² PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, éd. Brill, 2001, p. 7.

Chaque organe subsidiaire ayant la responsabilité de son propre régime, notamment d'en établir des directives de travail, cet ouvrage a vocation à identifier des tendances potentielles d'évolution qui caractériseraient l'ensemble des 14 régimes de sanctions existant, ainsi que les 30 régimes de sanctions abrogés. Cette responsabilité s'exerce principalement dans l'élaboration des directives de travail et l'administration du régime de sanctions – y compris l'ajout et suppression de noms d'individus et d'entités, la mise à jour d'informations relatives à ces individus et entités, le traitement des demandes de dérogations –, et dans ses relations avec le Conseil de sécurité.

L'hypothèse de travail est que les comités des sanctions ont connu une « informellisation » progressive de leur processus décisionnel au cours de ces 30 dernières années, depuis ce que l'on appelle la « décennie des sanctions », qui débute avec le régime de sanctions sur l'Iraq et qui s'accélère avant l'effondrement du bloc soviétique. Cette décennie 1990-2000 est caractérisée par une multiplication par dix du nombre de régimes de sanctions, en parallèle avec un élargissement significatif de leurs mandats et attributions, et la création des groupes d'experts.

Cette hypothèse devrait être confirmée par la construction d'indicateurs quantitatifs, à partir desquels il sera possible de mesurer l'activité formelle de chacun des comités des sanctions créés par le Conseil de sécurité au cours de son histoire, jusqu'à aujourd'hui, et ainsi de comparer l'évolution de leur pratiques et méthodes de travail à la lumière de ces indicateurs. Leur évolution devrait démontrer que l'activité des comités a progressivement basculé du formel à l'informel, et que la production de documents officiels, en lien avec leur travail, s'est considérablement réduite. La description détaillée des modifications apportées pendant cette même période à l'architecture des régimes de sanctions, notamment avec le rôle du Secrétariat général, la généralisation des groupes d'experts et la création du point focal et du bureau du Médiateur, devrait renforcer la validité de l'hypothèse formulée, en démontrant une externalisation croissante de l'activité des comités au détriment des Etats Membres.

Sources et critique

Cette étude sur l'évolution des pratiques des comités se concentre essentiellement sur l'examen et l'analyse de documents officiels des Nations Unies, tout en prenant appui sur la littérature existante sur le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires. Certains documents officiels, à diffusion restreinte, ont été consultés à la bibliothèque des Nations Unies à Genève, notamment l'ensemble des comptes rendus analytiques de séances des Comités 253 (1968) et 421 (1977). Des extraits de ces comptes rendus sont cités *in extenso* dans le corps du texte, par commodité pour le lecteur. Les services de la librairie Dag

Ham marskjold ainsi que des archives des Nations Unies à New York ont également été sollicités. Aucune source utilisée dans le cadre de ce travail de recherche n'est issue d'archives personnelles.

L'analyse de ces documents officiels a par ailleurs permis de concevoir quelques indicateurs quantitatifs d'activité des comités, que nous présentons en intégralité en annexe. Une bibliographie exhaustive complète ce travail.

En complément de ces sources primaires, quelques entretiens contextuels semi-structurés ont été réalisés à New York entre le 23 et le 27 octobre 2023 avec des praticiens des sanctions (délégués membres de comités et fonctionnaires du Secrétariat général des Nations Unies), afin d'apporter des éléments qualitatifs à notre recherche, notamment en termes de perception du changement et de perspective d'évolutions futures.

Enfin, le rédacteur de cet ouvrage a conscience du biais cognitif induit par son appartenance passée à la communauté des experts du Conseil de sécurité en charge du suivi de l'application des mesures prévues à l'article 41 de la Charte, en tant que membre et coordonnateur de groupes d'experts ayant assisté différents comités des sanctions de 2010 à 2022. Cette expérience professionnelle exceptionnelle, exercée dans le cadre de dix résolutions distinctes du Conseil de sécurité¹³ concernant quatre pays différents en situation de conflit et/ou post-conflit (Somalie, Erythrée, République centrafricaine et Mali), est sans conteste à l'origine de cet intérêt pour les organes subsidiaires. Ces années furent également l'opportunité de bénéficier d'un point d'observation unique sur l'univers des Nations Unies en général, et du Conseil de sécurité en particulier, et de contempler la manière avec laquelle cette institution accomplit son mandat de maintien et rétablissement de la paix et la sécurité internationales.

¹³ S/RES/1916, 19 mars 2010 ; S/RES/2002, 29 juillet 2011 ; S/RES/2060, 25 juillet 2012 ; S/RES/2127, 5 décembre 2013 ; S/RES/2196, 22 janvier 2015 ; S/RES/2374, 5 septembre 2017 ; S/RES/2432, 30 août 2018 ; S/RES/2484, 29 août 2019 ; S/RES/2541, 31 août 2020 ; S/RES/2590, 30 août 2021.

Première Partie – L’institutionnalisation progressive des comités des sanctions

Chapitre 1 : Les mesures de sanctions du Conseil de sécurité, cadre juridique et organisationnel

A. Les mesures de sanctions en droit international : terminologie et cadre légal

1. La sanction en droit international

Entre mesures de sanctions et sanctions, de quelles sanctions parlons-nous ?

La Charte des Nations Unies (la Charte), conclue à San Francisco, aux Etats-Unis d’Amérique, le 26 juin 1945¹⁴, est un traité fondateur en droit international qui organise et régule les relations entre l’ensemble des Etats l’ayant soit ratifié, soit y ayant adhéré, et qui appartiennent ainsi à une seule et même communauté d’Etats membres. L’appellation « sanction » ne figure pas dans la Charte. Ce mot était déjà absent du Pacte de la Société des Nations adopté le 28 juin 1919 à Versailles (France), et annexé au Traité éponyme¹⁵. Pourtant, « entre les mots et la guerre », les sanctions disposent dans le maintien et le rétablissement de la paix et la sécurité internationales d’un rôle éminemment central.

Dans son acceptation actuelle, les sanctions comprennent l’ensemble des mesures prises par la communauté internationale ou l’un de ses membres en réaction à une violation de l’ordre juridique. Ces sanctions peuvent ainsi être coercitives ou non, impliquer la force ou non, centralisées ou décentralisées. Elles sont *de facto* aléatoires, elles dépendent de l’appréciation quant à la réalité et la gravité du fait générateur, d’un contexte politique et de rapports de force au sein de la communauté internationale, qui en déterminent la nature et l’opportunité. Elles peuvent être prévues par un traité, la coutume voire prendre la forme d’une sanction « réputationnelle », dans le cas où l’opinion publique dénoncerait un membre déviant de la communauté afin de le rappeler à ses obligations.

Néanmoins, les théoriciens classiques ont une vision plus restrictive de la notion de sanction. Ainsi, Kelsen considère par exemple la sanction comme une

¹⁴ Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945, in : Besson Samantha, Ziegler Andreas R., *Traité internationaux (et droit des relations extérieures de la Suisse) : recueil de textes*, 4^e édition, Berne, éd. Stämpfli, 2020, pp. 1-24.

¹⁵ Traité de Versailles (Traité de paix avec l’Allemagne), Versailles (France), 28 juin 1919, accès le 1^{er} août 2024 à l’adresse suivante : <https://jusmundi.com/fr/document/treaty/fr-traite-de-versailles-traite-de-paix-avec-lallemagne-28-juin-1919-traite-de-versailles-1919-saturday-28th-june-1919>.

mesure coercitive prévue par la loi en cas de comportement qui constituerait un acte illégal (délit). La loi est un ordre coercitif, à savoir un système de règles prescrivant certains comportements et prévoyant cas échéant des mesures coercitives, que sont les sanctions. « Le droit international est la loi dans le vrai sens du terme, pour ses règles codifiant les comportements des Etats et prévoyant des sanctions à l'encontre de ceux commettant des délits internationaux »¹⁶.

La sanction est par définition, selon Kelsen, l'obligation de réparer le dommage moral et matériel causé par la violation d'une obligation internationale. Kelsen considère ainsi que si un dommage est causé par le comportement d'un Etat qui ne le répare pas, alors un acte coercitif, *i.e.* une sanction, pourra être prise¹⁷. D'ailleurs, Distefano considère que tant les Etats lésés par la violation d'une obligation internationale, que l'ensemble des Etats considérant avoir un intérêt juridique à agir afin que « les droit protégés soient garantis », peuvent dans ce cadre adopter des contre-mesures. Or « presque toujours les Etats, ainsi qu'un certain nombre de juristes internationaux et de politologues, ont qualifié à tort ces réactions unilatérales prises dans l'intérêt général ou collectif de "sanctions" au lieu [...] de "contre-mesures" »¹⁸.

Ce « glissement sémantique », selon Distefano¹⁹, contredit pourtant une prise de position de l'Institut de droit international :

« Si une violation grave, largement reconnue, d'une obligation *erga omnes* a lieu, tous les États auxquels l'obligation est due :

[...] c) ont la faculté de prendre des contre-mesures n'impliquant pas le recours à la force dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à un État spécialement atteint par la violation »²⁰.

Sur estime également que l'on devrait se référer autrement aux régimes de sanctions du Conseil de sécurité, et parler uniquement de mesures. « Le terme même de 'sanctions' est inapproprié en français, parce qu'il donne une idée

¹⁶ HANS KELSEN, *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens&Sons, 1951, p. 706.

¹⁷ HANS KELSEN, *Principles of International Law*, Tucker, 1966, p. 19.

¹⁸ GIOVANNI DISTEFANO, « Le droit contre la guerre (*ius contra bellum*) à l'épreuve du conflit déclenché par la Fédération de Russie contre l'Ukraine », *Relations internationales*, vol. 197, no 1, 2024, p. 123.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Institut de Droit international, Cinquième commission, Résolution « Les obligations *erga omnes* en droit international », 2015, article 5, p. 2, accès le 4 juillet 2024 à l'adresse suivante : [hps://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_01_fr.pdf](https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_01_fr.pdf)

fausse de ce dont on parle, surtout en droit » estime-t-il²¹. L’usage de ce terme ne serait selon lui possible que si les conditions suivantes étaient remplies²² :

- Etablissement d’un manquement à une obligation juridique préexistante ;
- Adoption de la sanction selon un processus juridique respectant les droits de la défense et une procédure contradictoire ;
- Existence d’une échelle de sanctions préétablie, correspondant à la gravité des manquements constatés ;
- Finalité répressive : sanctions ont vocation à punir les responsables d’un comportement fautif.

Cas échéant, Sur considère donc que « si l’on donne un sens précis à ce mot [sanction], il semble que le Conseil [de sécurité] soit habilité à prendre des mesures coercitives, dans une logique de police internationale, et non des sanctions »²³. Dominicé souligne d’ailleurs, au sujet de ces « mesures coercitives », qu’ « on les dénomme parfois sanctions, mais il est bien entendu que l’objectif poursuivi n’est pas la répression, mais bien la contrainte visant à faire cesser un comportement contraire aux exigences de la paix et de la sécurité »²⁴.

Combacau rappelle, dans « le mot et la chose »²⁵, que le terme sanction s’applique aussi bien à l’exclusion et la suspension des Etats-Membres prévus aux articles 5 et 6 de la Charte, de la suspension du droit de vote prévue à l’article 19 de la Charte, à l’inopposabilité des traités de l’article 102 de la Charte, qu’aux actions prévues en vertu des articles 39 et 94 de la Charte. Il souligne pourtant qu’à partir de l’affaire de l’Ethiopie, à propos des mesures prises dans le cadre l’article 16 du pacte de la Société des Nations, le mot « sanction » devient « usuel dans la langue courante ». Ainsi, selon Combacau, définir ce qu’est la sanction relève non pas « d’une analyse de ce qui peut être qualifié de sanction en technique juridique, mais de ce que la pratique, de façon instinctive et immédiate, a recouvert sous ce mot »²⁶.

²¹ SERGE SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *op. cit.*, p. 119.

²² SERGE SUR, « Sécurité collective et rétablissement de la paix : la résolution 687 (3 avril 1991) dans l’affaire du Golfe », in : René-Jean Dupuy (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque, La Haye, 21-23 juillet 1992*, éd. Martinus Nijhoff, 1993, pp. 20-21.

²³ *Ibid.*, p. 20.

²⁴ CHRISTIAN DOMINICÉ, « Le Conseil de sécurité et l’accès aux pouvoirs qu’il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », in : Christian Dominicé, *L’ordre juridique international entre tradition et innovation*, Genève, Graduate Institute Publications, 1997, p. 191, para. 19.

²⁵ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l’ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, éd. Pedone, 1974, p. 1, para. 1.

²⁶ *Ibid.*

Charpentier soulève également le fait que « le terme sanction a une connotation répressive qui ne correspond nullement à l'état des rapports internationaux ; en fait, le Conseil de sécurité, plus qu'avant le Conseil de la SDN, ne punit pas les Etats qui menacent la paix ; il cherche à les amener à faire cesser cette menace en prenant des "mesures n'impliquant pas l'emploi de la force" (article 41 de la Charte) qui, en l'isolant économiquement ou politiquement, feront pression sur lui. [...] Et c'est pour inciter ces Etats tiers à "donner effet" à ces "sanctions" qu'il va créer des Comités chargés d'en contrôler la mise en œuvre »²⁷.

L'article 16 du pacte de la Société des nations évoquait déjà l'application de « mesures économiques et financières » en réponse à une « rupture de pacte ». Ces mesures prévues à l'article 16 du Pacte se retrouvent désormais à l'article 41 du Chapitre VII de la Charte, et ne constituent donc qu'une catégorie parmi d'autres des sanctions qui pouvaient être décidées en réponse à une violation de l'ordre juridique. « Moralement plus acceptables », ces mesures coercitives « non-violentes », telle que Conlon les décrit²⁸, ou « non destructives », selon Brown-John²⁹, sont d'autant plus efficaces qu'elles complètent voire supplantent l'usage de la force, ce dernier ayant par ailleurs été proscrit par l'article 2, paragraphe 4 de la Charte³⁰.

Cette conception classique de la sanction comme mesure coercitive en réponse à une violation du droit, et comme condition *sine qua non* à l'existence de ce dernier, prévaut dans le traité constitutif des Nations Unies sous plusieurs formes :

- Les sanctions prévues aux articles 5 et 6 du chapitre 2 de la Charte relatif au statut d'Etat-membre, prévoyant la suspension de « l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre » par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité (article 5) ou, dans le cas où un Etat-membre enfreindrait de manière persistante des principes énoncés par la Charte, son exclusion (article 6) ;

²⁷ JEAN CHARPENTIER, « Les Comités des sanctions du Conseil de sécurité », in : Hélène Ruiz Fabri, Lino-Alexandre Sicilianos, Jean-Marc Sorel (dir.), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, éd. Ant. N. Sakkoulas / Pedone, Athènes-Paris, 2000, p. 9.

²⁸ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, op. cit., p. 2.

²⁹ « Non-destructive coercion, as employed here, means the utilization of coercive techniques against a state with the intent to alter that state's behaviour while simultaneously maintaining the state as a viable political system » ; C. LLOYD BROWN-JOHN, *Multilateral Sanctions in International Law: A Comparative Analysis*, Praeger, New York, 1975, p. 1.

³⁰ GIOVANNI DISTEFANO, « Theories on Territorial Sovereignty: A Reappraisal », *Journal of Sharia & Law*, Year 24, Issue no 41, janvier 2010, p. 44.

- Les dispositions prévues à l'article 14 du chapitre 4 relatif à l'Assemblée générale, précisant que cette dernière, intervenant à titre subsidiaire du Conseil de sécurité dans le cadre défini par l'article 12 de la Charte, peut recommander des mesures « propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations » ;
- La sanction prévue à l'article 19 en cas de retard de paiement, à savoir l'interdiction de participer au vote à l'Assemblée générale ;
- Les sanctions prévues aux articles 41 (mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée) et 42 (toute action nécessaire au maintien ou rétablissement de la paix et de la sécurité internationales au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres) ;
- L'article 51, qui offre un cadre légal aux sanctions prises dans l'exercice du « droit naturel de légitime défense », précisant qu'aucune disposition de la Charte n'y porte atteinte « dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée », à condition que les mesures prises par l'Etat membre agressé soient « immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité », et ce jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires ;
- Les sanctions prises dans le cadre de l'article 94, qui prévoit que chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer aux décisions de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie (paragraphe 1), et que, cas échéant, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité, celui-ci pouvant alors, « s'il le juge nécessaire », prendre des mesures pour faire exécuter l'arrêt (paragraphe 2).

Combacau met en évidence, en matière de sanction, une contradiction fondamentale dans la Charte : la sanction statutaire prévue à l'article 6 frappe l'Etat dans son statut vis-à-vis des Nations Unies ; par conséquent, si ces Etats potentiellement concernés « aiment mieux renoncer à cette qualité que se soumettre aux obligations qu'elle comporte, les Nations Unies perdent toute prise sur eux³¹ ». Dans le cas des autres mesures prévues à l'article 41, au contraire, « l'Etat visé par les sanctions ne bénéficie plus de l'alternative qui lui était offerte dans le cas précédent ; il ne peut plus sortir de la sphère de légalité protégée par l'Organisation et est contraint de subir la sanction »³².

³¹ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, op. cit., p. 84, para. 49.

³² *Ibid.*

La Communauté internationale, face à des Etats déviants, a toujours écarté la sanction statutaire, qui exclurait de fait l’Etat cible de la communauté vis-à-vis de laquelle il n’aurait plus d’obligations liées à la Charte, au profit de mesures qui visent à faire rentrer l’Etat récalcitrant dans le rang.

Connues depuis la Grèce antique³³ jusqu’à la fin du vingtième siècle sous la dénomination de « sanctions économiques », et qui consistaient à la mise en place d’embargo, le recours à ce type de mesures par le Conseil de sécurité s’est généralisé à partir de 1991, connue comme « la décennie des sanctions »³⁴, puis complexifié, avec les « sanctions intelligentes », et son appellation a évolué vers le terme générique de sanction, auquel on appose souvent son origine institutionnelle ou géographique (Nations Unies, Etats-Unis d’Amérique, Union européenne). Le Conseil de sécurité admet d’ailleurs dans l’un des paragraphes introductifs de la résolution 665 (1990), avoir « décidé, dans la résolution 661 (1990), de prendre des sanctions économiques conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies »³⁵, cette manière de désigner les mesures coercitives de l’article 41 demeurant exceptionnelle.

Cette recherche a ainsi vocation à se focaliser seulement sur les mesures autres que l’emploi de la force prévues à l’article 41 du chapitre VII de la Charte, une fois établi par le Conseil de sécurité le constat de l’existence d’une menace contre la paix, d’une rupture de la paix ou d’un acte d’agression » tel que défini par l’article 39. La définition que nous adopterons dans le cadre de cette thèse sera donc celle de la Commission du droit international, à savoir les « mesures de réaction appliquées en vertu d’une décision prise par une organisation internationale à la suite d’une violation d’une obligation internationale ayant de graves conséquences pour l’ensemble de la communauté internationale, et notamment pour certaines mesures que l’ONU est autorisée à adopter, dans le cadre du système prévu par la Charte, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales »³⁶.

³³ FRANCESCO GIUMELLI, « Targeted Sanctions and Deterrence in the Twenty-first Century », in : Frans Osinga, Tim Sweijs, *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020: Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, Springer Nature, 2021, pp. 351-352.

³⁴ DAVID CORTRIGHT, GEORGE A. LOPEZ, (dir.), *The sanctions decade: Assessing UN strategies in the 1990s*, Vol. 1. Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2000, 274 p.

³⁵ S/RES/665, 25 août 1990.

³⁶ A/CN.4/SER.A/1979/Add.1 (Part 2), Annuaire de la commission du droit international, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 31^e session (14 mai-3 août 1979), Nations Unies, 1979, para.21, p. 134.

L’héritage des sanctions et des menaces de sanctions de la Société des Nations

Doxey souligne qu’à la lecture des projets préparatoires à la rédaction du Pacte de la Société des Nations, il n’était pas envisagé initialement que sanctions économiques et usage de la force puissent être mis en œuvre séparément. C’est un courant de pensée autour du Président Woodrow Wilson qui a conduit à cette idée d’usage des sanctions en substitution à la force militaire comme moyen au maintien de la paix, « [a] *great discovery and the most precious possession of the League* »³⁷.

Comme indiqué *supra*, le « boycott » ou « boycottage » comme sanction internationale a été institutionnalisé par l’article 16 alinéa a du Pacte de la Société des Nations, comme faisant partie d’une séquence de réponses graduelles à des comportements déviants³⁸. Mais si l’institution a été consacrée, « elle l’a été sans le mot [sanction], le Pacte se bornant à prévoir ‘la rupture de toutes relations commerciales et financières avec l’Etat violateur’, ainsi que ‘la cessation de toutes communications financières, commerciales ou personnelles avec les nationaux de l’Etat en rupture de Pacte »³⁹. Il s’agit néanmoins de la première tentative de doter le droit international de moyens de faire respecter la loi et l’ordre à l’encontre des Etats ayant transgressé la loi menaçant la paix⁴⁰.

Le 5 octobre 1935, la Société des Nations constatait officiellement que l’Italie agissait en violation de l’article 12 du Pacte de la Société des Nations. Le 7 octobre 1935, le Conseil de la Société des Nations, suivi le 9 octobre 1935 par l’Assemblée de la Société des Nations, recommandaient la mise en œuvre d’un embargo à l’encontre de l’Italie suite à l’invasion de l’Ethiopie. Cet embargo, première et dernière tentative faite par la Société des Nations pour appliquer des mesures collectives de sécurité, sera effectif du 18 novembre 1935 au 15 juillet 1936.

Un Comité était alors établi, à la demande de l’Assemblée de la Société des Nations, afin de coordonner la mise en œuvre des sanctions par les Etats Membres, ce qui excluait *de facto* l’Allemagne nazie, le Japon impérial mais également les Etats-Unis d’Amérique. Il recommanda d’initier le blocus économique de l’Italie, exception faite du commerce du pétrole qui avait été exclu du périmètre des sanctions. Il effectua d’autres recommandations sur les armes et matériel connexes, sur les mesures financières, sur l’interdiction des

³⁷ MARGARET P. DOXEY, *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2^e éd., Royal Institute of International Affairs, éd. Palgrave Macmillan, Londres, 1980, p. 42.

³⁸ *Ibid.*, p. 43.

³⁹ CHARLES ROUSSEAU, « Le boycottage dans les rapports internationaux », in : *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, éd. Pedone, 1958, Vol. 62, pp. 6-7.

⁴⁰ GEORGE DE FIEDOROWICZ, « Historical Survey of the Application of Sanctions », *Transactions of the Grotius Society*, Vol. 22, *Problems of Peace and War*, éd. Cambridge University Press, p. 117.

importations et d’exportation de certains produits, et sur le soutien réciproque. Le Comité examinait également « les rapports sur les mesures d’exécution appliquées par les membres »⁴¹.

Ce Comité n’était pas *stricto sensu* un organe de la Société des Nations⁴². Il s’agissait d’un « organisme de coopération »⁴³, « composé de représentants des Etats participant à l’imposition des sanctions »⁴⁴, et « la plus grande partie de ses travaux se déroula dans un comité plus restreint, le ‘comité des Dix-huit’ »⁴⁵. D’autre part, les dépenses du Comité ne furent pas prises en charge par la Société des Nations⁴⁶. Ce comité représente néanmoins la première itération des futurs comités des sanctions. Il élaborait ainsi une série de propositions, qui constitueront le cœur du régime de sanctions de la Société des Nations à l’encontre de l’Italie⁴⁷. Toutefois, selon De Fiedorowicz, ce comité finira par édulcorer de lui-même les mesures qu’il avait initialement envisagées, via l’adoption d’un certain nombre d’exceptions, qui rendirent l’ensemble « délibérément inefficace »⁴⁸.

Néanmoins, la succession d’évènements, qui conduisit la Communauté internationale à la seconde guerre mondiale, a amenuisé « la disponibilité des membres à appliquer les sanctions » contre l’Italie fasciste⁴⁹.

2. La production normative du Conseil de sécurité

Mandat du Conseil de sécurité

L’article 24 de la Charte dans ses paragraphes 1 et 2, détermine que

« 1. Afin d’assurer l’action rapide et efficace de l’Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu’en s’acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom.

⁴¹ MARTTI KOSKENNIEMI, « Le Comité des sanctions créé par la Résolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité », *Annuaire français de droit international*, volume 37, 1991, p. 121.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *in* : *Annuaire français de droit international*, volume 45, 1999, p. 229.

⁴⁵ MARTTI KOSKENNIEMI, *op. cit.*, p. 121.

⁴⁶ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, p. 229, note de bas de page numéro 5.

⁴⁷ A/1891, Rapport de la Commission chargée des Mesures collectives, 1951, p. 17, para. 109.

⁴⁸ GEORGE DE FIEDOROWICZ, *op. cit.*, p. 180.

⁴⁹ MARTTI KOSKENNIEMI, *op. cit.*, p. 119.

2. Dans l’accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d’accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII ».

L’alinéa 1 de l’article 24 de la Charte confère donc la responsabilité « principale » du maintien de la paix et de la sécurité internationales au Conseil de sécurité. La Cour internationale de Justice rappelle dans un avis consultatif de 1962 concernant *Certaines dépenses des Nations Unies* qu’il ne s’agit donc pas d’une compétence « exclusive »⁵⁰, cette responsabilité étant partagée avec l’Assemblée générale, en vertu de l’article 14 de la Charte. La Cour souligne toutefois que le Conseil de sécurité dispose de la compétence « exclusive » d’ordonner une action coercitive, au titre du chapitre VII de la Charte⁵¹.

L’effort de responsabilisation, légitimation et de centralisation réalisé par la communauté internationale suite à la deuxième guerre mondiale est ainsi incarné par le Conseil de sécurité et ses pouvoirs étendus, y compris coercitifs. Le Conseil est désormais l’institution principale responsable des réponses collectives aux atteintes à la sécurité internationale, au nom de l’ensemble de la communauté internationale et de ses membres. Cette délégation de pouvoirs généraux est complétée par une liste de « pouvoirs spécifiques », énoncés aux chapitres VI, VII, VIII et XII :

- Chapitre VI : Règlement pacifique des différends ;
- Chapitre VII : Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d’acte d’agression ;
- Chapitre VIII : Accords régionaux ;
- Chapitre XII : Régime international de Tutelle.

⁵⁰ C.I.J., *Certaines dépenses des Nations Unies*, avis consultatif du 20 juillet 1962, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, Bruxelles, 2^e éd., Bruylant, 2010, p. 389.

⁵¹ De ce même avis de 1962, la Cour considère que le budget lié à l’exercice de cette compétence exclusive « constitue des « dépenses de l’Organisation » au sens du paragraphe 2 de l’article 17 de la Charte des Nations Unies » et donc de la compétence budgétaire de l’Assemblée générale ; *ibid.*, pp. 399-400.

Caractère obligatoire des décisions du Conseil de sécurité

Hurd rappelle que le Conseil de sécurité est le plus puissant des organes internationaux jamais créé dans l’histoire des Etats⁵². La Charte a en effet prévu d’asseoir la légitimité du Conseil sur sa composition d’une part – cinq permanents issus du camp des vainqueurs de la deuxième guerre mondiale, six puis dix membres élus pendant deux années par l’Assemblée générale⁵³ en fonction d’une clé de répartition géographique –, et d’autre part sur la prééminence de ses décisions en droit sur toute autre source de droit, explicitée par articles 25, 48 et 103 de la Charte :

- « Article 25 : Les Membres de l’Organisation conviennent d’accepter et d’appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».
- « Article 48 :
 1. Les mesures nécessaires à l’exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d’entre eux, selon l’appréciation du Conseil.
 2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ».
- « Article 103 : En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

Ces trois articles établissent un régime juridique clair, sans ambiguïté, tant en ce qui concerne les « obligations posées par la Charte que de celles qui en découlent, comme les décisions du Conseil de sécurité »⁵⁴.

⁵² IAN HURD, *After Anarchy, Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton University Press, 2008, p. 12.

⁵³ L’augmentation du nombre de membres élus a été décidée le 17 décembre 1963 par la résolution 1991 (XVIII) de l’assemblée générale et mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 1966 après avoir eu le soutien des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, après un premier refus de la France et de l’URSS ; PHILIPPE VINCENT, « Pour une meilleure gouvernance mondiale : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies », in : « Les services publics et l’espace mondialisé », Revue du Centre d’études et de recherches en administration publique Pyramides [En ligne], numéro 9 | 2005, mis en ligne le 7 décembre 2011, consulté le 7 février 2023. URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/365>, paras. 10-11.

⁵⁴ JEAN-PIERRE COT, ALAIN PELLET, MATHIAS FORTEAU, *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Tome II, Paris, 3^e édition, Economica, 2005, pp. 2135-2136.

Les articles 25 et 48 de la Charte des Nations Unies imposent comme obligation d’accepter et d’appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Toutes les décisions du Conseil de sécurité sont donc contraignantes, leur application relève donc d’une obligation juridique. En cas de contravention aux articles 25 et 48 de la Charte, un Etat-Membre pourrait être exclu de l’organisation des Nations Unies par l’Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité, tel que prévu par l’article 6 de la Charte. Cette configuration ne s’est malgré tout jamais présentée, même dans les cas où le Conseil de sécurité établissait la responsabilité d’un Etat membre. Dans le cas de l’Afrique du Sud, l’inobservation persistante des résolutions de l’Assemblée générale⁵⁵ et son mépris pour les résolutions du Conseil de sécurité⁵⁶ ont été établies par le Conseil de sécurité et constatées par nombre de ses décisions, sans pour autant que le Conseil recommande son exclusion.

L’article 103 précise en outre qu’en cas de conflit avec tout traité antérieur ou même postérieur, la Charte prévaut, contrairement à l’usage. Le paragraphe 1 de l’article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités précise d’ailleurs que « sous réserve des dispositions de l’article 103 de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations des États parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants », à savoir les paragraphes 2 à 5 relatifs notamment au conditionnement de la subordination de traités antérieurs ou postérieurs⁵⁷.

Le caractère obligatoire des décisions du Conseil de sécurité, tel que déterminé par la Charte, n’en font pas pour autant des sources du droit international coutumier. Deux projets de conclusion sur la détermination du droit international coutumier, adoptés par la Commission du droit international lors de sa 68^e session, en précise les conditions⁵⁸. Tout d’abord, le projet de conclusion 2 rappelle la nécessité des deux éléments constitutifs pour la détermination d’une règle de droit international coutumier : « celles de savoir, d’une part, s’il existe une pratique générale et, d’autre part, si cette pratique générale est acceptée comme étant le droit (*opinio juris*) ». Ensuite, le projet de conclusion 11 précise que :

« Une règle énoncée dans un traité peut refléter une règle de droit international coutumier s’il est établi que la règle conventionnelle :

⁵⁵ E.g. S/RES/134, 1^{er} avril 1960.

⁵⁶ E.g. S/RES/392, 19 juin 1976.

⁵⁷ Convention de Vienne sur le droit des traités, adoptée à Vienne le 23 mai 1969, Section 2 « Application des traités », article 30, in : Besson Samantha, Ziegler Andreas R., *Traité internationaux (et droit des relations extérieures de la Suisse) : recueil de textes, op. cit.*, p. 252.

⁵⁸ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-huitième session, Documents officiels de l’Assemblée générale, Soixante et onzième session, Supplément no 10, A/71/10.

- a) A codifié une règle de droit international coutumier existante à la date de la conclusion du traité ;
- b) A abouti à la cristallisation d’une règle de droit international coutumier qui avait commencé à émerger avant la conclusion du traité ; ou
- c) A servi de point de départ à une pratique générale qui est acceptée comme étant le droit (*opinio juris*), engendrant ainsi une nouvelle règle de droit international coutumier ».

Toutes les décisions des comités des sanctions ont également un caractère obligatoire pour l’ensemble de la Communauté internationale. Cette continuité entre le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires est rappelée par la théorie du droit – il n’y a de fait aucune distinction juridique entre une décision prise par le Conseil de sécurité et celles prises par ses organes subsidiaires, s’agissant d’un « mode dérivé de création d’obligations à la charge des Etats »⁵⁹. Ce cadre réglementaire, constitué de l’ensemble des décisions prises par l’ensemble des organes subsidiaires mandaté par le Conseil de sécurité afin de surveiller et vérifier la mise en œuvre des régimes de sanctions. Il n’est toutefois ni compilé, ni commenté, et n’a fait l’objet d’aucune étude systématique ni systémique, la plupart des monographies s’intéressant à l’activité d’un Comité en particulier, et à tous ses aspects, et non à leur activité normative en particulier.

D’autre part, l’obligation d’application des sanctions au niveau national, qui incombe à l’ensemble des Etats Membres, ne fait l’objet d’aucune précision dans la Charte, et les résolutions créant les régimes de sanctions ne détaillent jamais les modalités de transposition en droit national. Nous verrons *infra* que le Comité 1373 (2001), qui n’est pas un Comité des sanctions, veille néanmoins à l’intégration des dispositions de la résolution 1373 (2001) en droit national, et notamment l’obligation faite par le Conseil de sécurité, à tous les Etats, d’« ériger en infraction » la fourniture ou la collecte de fonds à des fins terroristes⁶⁰. Conlon note par ailleurs que l’obligation pour les Etats Membres de transmettre au Comité compétent un rapport de mise en œuvre pour chaque régime de sanctions semble équivoque, dans la mesure où de nombreux ne répondent pas tandis que d’autres se bornent à rappeler leur soutien de manière générale aux sanctions⁶¹.

⁵⁹ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l’ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, op. cit., p. 86, para. 49.

⁶⁰ S/RES/1373, 5 mars 2001, p. 2, para. 1, alinéa b.

⁶¹ « *The responses invariably show the confusion of the member states about their obligations: some states do not even answer while others limit their answers to general endorsements of the goals of the sanctions exercise* » ; PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, op. cit., p. 22.

Par exemple, le Comité 1533 (2003) a reçu à ce jour, depuis l’obligation de rapport décidée par la résolution 1857 (2008)⁶², 38 rapports d’Etats Membres. La note verbale en date du 22 juillet 2009, transmise par le Sultanat d’Oman au Président du comité, illustre la remarque de Conlon au sujet de cette obligation d’intégration en droit national. Cette correspondance ne comprend ainsi que deux paragraphes, dont un introductif, le second paragraphe indiquant simplement que « la Mission permanente du Sultanat d’Oman informe le Président du Comité du Conseil de sécurité que le Gouvernement omanais a pris les mesures nécessaires pour appliquer la résolution susmentionnée »⁶³.

Gowlland-Debbas révèle que de nombreux Etats, principalement européens et occidentaux, ont intégré dans leur code pénal une base légale afin de poursuivre pénalement les auteurs de violations des mesures restrictives décidées par le Conseil de sécurité. Les condamnations demeurent rares, notamment pour des faits commis hors du territoire national, tant la difficulté de ces procédures, notamment en termes d’obtention de la preuve. La problématique des biens à double usage ainsi que la connaissance de la destination finale, ou de l’origine s’aggravant de ressources naturelles en provenance d’Etat cible ou limitrophe, est particulièrement complexe⁶⁴.

Malgré tout, Sur considère que le Conseil de sécurité « peut frapper en deux étapes » : d’une part il impose aux Etats « de prendre eux-mêmes dans leur ordre interne les mesures coercitives qui atteindront les personnes privées, individus, groupes ou personnes morales dont les entreprises, définies ou désignées », et d’autre part, cas échéant, « les Etats qui ne conformeraient pas leur ordre juridique interne à ces exigences s’exposeraient eux-mêmes à des mesures du Conseil », tel que le « *naming and shaming* »⁶⁵ (dénonciation publique).

Dominicé considère ainsi que le Conseil de sécurité dispose d’une « inclination très nette à ordonner, à enjoindre », cette question du pouvoir d’injonction étant selon lui « d’autant plus importante que le fait pour un Etat de ne pas se conformer à un ordre qu’il reçoit du Conseil de sécurité peut être le motif incitant celui-ci à recourir à des mesures de contraintes ». Dominicé constate également que le Conseil de sécurité peut imposer aux Etats Membres des

⁶² S/RES/1857, 22 décembre 2008, p. 3, para. 7.

⁶³ S/AC.43/2009/13, 31 juillet 2009.

⁶⁴ VERA GOWLLAND-DEBBAS, DJACOBA LIVA TEHINDRAZANARIVELO, *National Implementation of United Nations Sanctions : A Comparative Study*, Leiden, M. Nijhoff, 2004, pp. 43-44.

⁶⁵ SERGE SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *op. cit.*, p. 126.

obligations nouvelles, sur la base de cette attribution de compétence en vertu de l’article 41, et dans les limites de cette attribution⁶⁶.

Légalité des décisions du Conseil de sécurité

La Charte cadre d’une manière triangulaire les pouvoirs du Conseil de sécurité. Dans un premier temps, la Charte stipule dans l’alinéa 2 de son article 24 que le Conseil doit (1) agir uniquement dans le cadre de l’accomplissement des devoirs que lui impose la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, explicitant un principe fondamental du droit des traités relatif à la compétence des organisations internationales, et dans un second temps que le Conseil de sécurité doit (2) agir conformément « aux buts et principes des Nations Unies », à savoir ceux énoncés aux articles 1 et 2 de la Charte. La Chambre d’appel du Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie, dans son arrêt Tadić de 1995, rappelle ainsi que « ni la lettre ni l’esprit de la Charte ne conçoivent le Conseil de sécurité comme *legibus solutus* »⁶⁷. Ensuite, la Charte détermine par son article 2.7 que les Nations Unies ne sont pas autorisées à intervenir « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d’un Etat », par opposition à ce qui relève de sa compétence principale, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Sur ce dernier point, le respect de la souveraineté des Etats ne saurait toutefois limiter son action, en vertu des mesures coercitives prévues au Chapitre VII⁶⁸.

Si cette triangulation limite les pouvoirs du Conseil, en introduisant une forme de *ratione materiae* (compétence d’attribution liée aux questions relevant du maintien de la paix et de la sécurité internationales), de *ratione loci* (compétence territoriale excluant tout ce qui relève des affaires intérieures, à l’exception de leur potentielle implication régionale/mondiale), et le respect de certains aspects du *jus cogens*, la Charte place le Conseil de sécurité comme source de sa propre légalité.

La Cour internationale de Justice consacre le principe de « présomption de validité »⁶⁹ dans son avis consultatif du 21 juin 1971 relatif aux *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l’Afrique du Sud en*

⁶⁶ CHRISTIAN DOMINICÉ, « La sécurité collective et la crise du Golfe », *op. cit.*, p. 172, para. 45, et « Le Conseil de sécurité et l’accès aux pouvoirs qu’il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 189-191.

⁶⁷ Chambre d’appel du Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie, *Le Procureur contre Dusko Tadić (Jugement)*, arrêt du 2 octobre 1995, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, *op. cit.*, p. 1434, para. 28.

⁶⁸ MATTHIAS J. HERDEGEN, « The Constitutionalization of the UN Security System », *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 27, no 1, March 1994, p. 155.

⁶⁹ GIOVANNI DISTEFANO, *Fundamentals of Public International Law : A Sketch of International Legal Order*, Leiden, éd. Brill Nijhoff, 2019, p. 580.

*Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*⁷⁰, dans la mesure où la résolution a été valablement adoptée par un organe dûment constitué et selon les règles de procédure (voy. également *infra* p. 285), et considère qu’au titre de l’article 25, « il incombe aux Etats Membres de se conformer à cette décision, notamment aux membres du Conseil de sécurité qui ont voté contre elle et aux Membres des Nations Unies qui ne siègent pas au Conseil⁷¹ ». Aucune organisation ou juridiction ne peut en contrôler l’activité, ce que rappelle également la Cour internationale de Justice dans ce même avis consultatif :

« Il est évident que la Cour n’a pas de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d’appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies dont il s’agit »⁷².

La capacité du Conseil de sécurité à respecter la Charte, et les principes fondamentaux des Nations Unies, repose ainsi principalement sur la capacité pour tout Etat Membre du Conseil de s’opposer à un projet de décision qui serait *ultra vires*. D’où l’importance des procédures de vote, qui sont définies par les trois alinéas de l’article 27 de la Charte : (1) une voix par Etat Membre ; (2) décisions sur les questions de procédures prises par un vote affirmatif de neuf membres ; et (3) décisions pour toute autre question prises par un vote affirmatif de neuf membres y compris tous les membres permanents. Cela veut dire que sept Etats Membres, pour une question de procédure, ou sept Etats Membres et/ou au moins un Membre permanent, pour toute autre question, peuvent s’opposer à une décision, notamment au cas où celle-ci ne respecterait pas le cadre légal déterminé par la Charte.

Cas échéant, une « menace contre la paix est quoi que ce soit que le Conseil décide d’appeler une menace contre la paix » (« a ‘threat to the peace’ is whatever the Council decides to call a threat to the peace »)⁷³. Le Conseil de sécurité pourrait donc outrepasser son mandat, par consensus, faute d’une minorité de blocage de sept Etat Membres ou d’un vote négatif par un membre permanent. L’absence de contre-pouvoir institutionnalisé par la Charte, hormis cette forme de *peer control governance*, a par conséquence facilité l’émergence d’une forme de pratique hégémonique au Conseil, suite à la disparition de l’Union des républiques socialistes et soviétiques (URSS). En effet, il existait avant 1991 une forme de « *compelled consensus* » au sein du P5, l’existence

⁷⁰ C.I.J., *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p. 464, para. 20.

⁷¹ *Ibid.*, p. 474, para. 116.

⁷² *Ibid.*, p. 469, para. 89.

⁷³ ANTONIOS TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 61.

d'un intérêt réciproque représentant la condition préalable à la production normative⁷⁴.

D'autant plus que le Conseil dispose par ailleurs d'une grande « flexibilité des techniques juridiques » dans l'exercice de ses compétences⁷⁵. Celle-ci se retrouve notamment dans la pratique des « visas », les résolutions du Conseil de sécurité s'appuyant « de façon générale et répétée sur le Chapitre VII sans chercher une base cédulaire pour son action » ; « au fond, le chapitre VII lui sert d'avantage à affirmer le caractère décisionnel et coercitif des mesures qu'il adopte qu'à justifier leur contenu précis »⁷⁶.

Légitimité et capacité d'action du Conseil de sécurité

La capacité d'action du Conseil de sécurité, tant dans la détermination de l'existence d'une menace à la paix et la sécurité internationales, préalable établissant sa compétence, que dans le choix des outils à mettre en œuvre en réaction à ces violations de l'ordre international, dépend néanmoins d'une précondition politique, à savoir l'existence d'un consensus entre les cinq Etats membres permanents du Conseil sur les mesures à prendre, qui pourraient sinon par un vote négatif en bloquer le fonctionnement.

Ce consensus a souvent été trouvé après la disparition de l'Union des républiques socialistes soviétiques, et a conduit le Conseil de sécurité à s'impliquer dans la résolution de nombreuses crises internationales, notamment par la mise en œuvre de mesures prévues à l'article 41. Cette période post-effondrement de l'URSS est ainsi connue comme « la décennie des sanctions » (voy. *infra*, pp. 14 et 22, et *supra*, p. 39), et il en résulte que désormais le terme « sanction », dans ce contexte, est communément associé aux mesures coercitives prévues par l'article 41 la Charte. Sullivan définit ainsi le Comité 1267 (1999) comme « un organe subsidiaire composé de diplomates du P5 exerçant des pouvoirs délégués du Conseil de sécurité »⁷⁷.

Cette situation a d'ailleurs suscité de nombreuses critiques, ciblant l'homogénéité occidentale en générale et étasunienne en particulier durant cette période, et ses conséquences – notamment l'incapacité pour les autres Etats

⁷⁴ EDWARD MCWHINNEY, « The International Court as Emerging Constitutional Court and the Co-Ordinate UN Institutions (Especially the Security Council): Implications of the Aerial Incident at Lockerbie », *Canadian Yearbook of International Law* 30, 1992, p. 261.

⁷⁵ SERGE SUR, « Sécurité collective et rétablissement de la paix : la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe », *op. cit.*, p. 22.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁷ « The UN1267 Sanctions Committee – a subsidiary organ composed of P5 diplomats exercising delegated powers from the Security Council » ; GAVIN SULLIVAN, *The Law of the List: UN Counterterrorism Sanctions and the Politics of Global Security Law*, 1^{re} éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2020, p. 244.

membres du Conseil de sécurité de jouer un rôle de régulation que les rédacteurs leur avaient attribué. Dupuy évoque de manière prémonitoire, à partir du constat « d’un moindre respect des sanctions par certains Membres », le « danger d’érosion de l’autorité d’un Conseil de sécurité soupçonné par beaucoup de partialité parce que dominé par les directoires des Grands, lui-même sous étroite obédience [sic] occidentale, pour ne pas dire américaine »⁷⁸.

Alvarez rappelle par ailleurs que si un hégémon ne peut pas vraiment altérer seul les sources fondamentales des obligations internationales, lorsqu’il agit en tant que membre du Conseil de sécurité, il dispose toutefois d’une marge de manœuvre importante : « *the hegemon can do almost anything, while still appearing to be acting consistently with the Charter’s vague Principales and Purposes*⁷⁹ ». Dans le cadre de la réaction du Conseil de sécurité à l’invasion du Koweït par l’Iraq, la France a rappelé aux Etats-Unis d’Amérique que l’accord du Conseil de sécurité était nécessaire même si les plus grands juristes estimaient qu’une intervention armée, sans l’accord explicite du Conseil, était justifiable d’un point de vue du droit international⁸⁰ et en vertu de l’article 51 de la Charte relatif au droit naturel de légitime défense collective.

Voeten souligne quant à lui que cette légitimation collective conférée par l’hégémon occidental et étasunien aux Nations Unies en général et au Conseil de sécurité en particulier, génère toutefois des coûts significatifs, notamment « *in terms of time, policy compromise, and side-payments simply to obtain the stamp of approval from the UN Security Council* »⁸¹, que cela soit dans le cadre de l’usage de la force ou de mesures coercitives. Morgenthau rappelle par ailleurs que si l’ensemble des Etats Membres permanents du Conseil de sécurité ont ainsi un intérêt fondamental à maintenir à cet instrument de gouvernance mondiale un certain niveau d’efficacité, les Etats-Unis d’Amérique ont toutefois un intérêt encore plus grand à le faire, en tant qu’Etat disposant d’un rôle de chef de file ; pour ce faire, ils doivent composer, d’une part avec leurs alliés, mais également, « sur autant de problématiques que possible, avec autant de nations non alignées que possible »⁸². D’autant plus que les normes ainsi créées

⁷⁸ PIERRE-MARIE DUPUY, « Sécurité Collective et Construction de La Paix Dans La Pratique Contemporaine Du Conseil de Sécurité », *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, p. 41-56, 1995, p. 50.

⁷⁹ JOSÉ E. ALVAREZ, « Hegemonic International Law Revisited », *The American journal of international law* 97, no 4, 2003, p. 887.

⁸⁰ ERIK VOETEN, « The Political Origins of the UN Security Council’s Ability to Legitimize the Use of Force », *International Organization* 59, no 3, 2005, p. 545.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 527-528.

⁸² « In order to keep the new United Nations in existence and make it an effective instrument of international government, the United States as its leading member must pursue the other course of action: to establish and maintain close cooperation with its allies and to cooperate as closely as possible on the greatest possible number of issues with the greatest possible

s’appliquent également aux Membres les plus puissants, et que ces règles de portée générale peuvent dès lors contrarier leurs propres intérêts⁸³.

Pratique de la « plume »

La pratique du Conseil d’avoir une « plume » (« *pen holder* ») attitrée par pays/zone géographique a renforcé ce sentiment de domination occidentale et du rôle central de l’hégémon. Les Etats-Unis d’Amérique, le Royaume-Uni et la France conservent encore aujourd’hui la « plume » pour 85% des points à l’ordre du jour du Conseil de sécurité⁸⁴, y compris la plupart des projets de résolutions du Conseil de sécurité. Cette pratique est définie ainsi par le Conseil de sécurité: il s’agit d’un « arrangement assoupli par lequel un ou plusieurs membres (dans des fonctions de « rédacteur ») entament et président le processus informel de rédaction lorsqu’il y a lieu »⁸⁵.

Ce « dispositif non-officiel » d’auto-attribution du statut de rédacteur de texte, partagé informellement entre membres du P3⁸⁶, était toutefois contesté depuis de nombreuses années par les membres élus⁸⁷. Il est désormais encadré par les paragraphes 78 à 83 de la note S/2017/507, connue sous l’appellation de « note 507 », et qui codifie les pratiques et méthode de travail du Conseil de sécurité⁸⁸, et qui sur ce point encourage la pratique du « corédacteur ». Afin de répondre aux critiques, le Conseil de sécurité a en effet introduit avec le paragraphe 79 de cette même note la possibilité d’avoir « plusieurs rédacteurs », « en fonction des compétences particulières ou des contributions des uns et des autres sur les différents sujets », et « lorsque c’est jugé utile »⁸⁹.

Dans les faits, cette attribution des statuts de rédacteur et corédacteur devraient concerner notamment les Etats membres qui président les comités des sanctions concernés par la situation examinée. Ainsi, dans une lettre adressée le 13 novembre 2018 au Président du Conseil de sécurité⁹⁰, quinze Etats

number of uncommitted nations » ; Hans J. Morgenthau, « The New United Nations and the Revision of the Charter », *The Review of politics* 16, n°1, 1954, p. 11.

⁸³ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance: The Power and Limits of Rules*, Londres et New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2019, p. 26.

⁸⁴ Hasmik Egian, « Who Knew? Reform Is Happening in the UN Security Council », accès le 26 avril 2024 à l’adresse suivante : <https://www.passblue.com/2024/04/24/who-knew-reform-is-happening-in-the-un-security-council/>

⁸⁵ S/2017/507, 30 août 2017, p. 13, para. 78.

⁸⁶ « The Penholder System », Security Council Report, Research report, décembre 2018, accès le 26 avril 2024 à l’adresse suivante : <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-penholder-system.php>

⁸⁷ S/PV.8175, 6 février 2018, p. 3.

⁸⁸ S/2017/507, 30 août 2017, pp. 13-14, paras. 78 à 83.

⁸⁹ S/2017/507, 30 août 2017, p. 13, para. 79.

⁹⁰ S/2018/1024, 15 novembre 2018.

membres élus du Conseil de sécurité⁹¹ ont d’ailleurs souligné leur volonté commune d’être associés au processus de rédaction des décisions du Conseil de sécurité :

« le Conseil de sécurité devrait tirer un meilleur parti des compétences que les présidentes et présidents des comités des sanctions acquièrent s’agissant des situations examinées dans leurs comités respectifs, et il devrait envisager d’affirmer leur rôle en tant que rédacteurs et faire en sorte qu’ils soient automatiquement corédacteurs sur les questions connexes, s’ils le souhaitent »⁹².

Une note précédente de 2016 du Président du Conseil de sécurité, dédiée aux « travaux des organes subsidiaires du Conseil de sécurité », encourageait déjà « les membres du Conseil à promouvoir une plus grande coordination entre le Conseil et ses organes subsidiaires lorsqu’il examine des thèmes précis ou des situations propres à des pays particuliers⁹³ ». La note 507 reprendra en termes identiques cet « encouragement » du Conseil de sécurité envers ses propres membres dans son paragraphe 102⁹⁴.

Néanmoins, la note 507 justifie également la pratique d’auto-attribution du statut de « plume » au P3 : « ce dispositif non-officiel permet de prendre rapidement des initiatives pour que le Conseil puisse agir tout en préservant un élément de continuité, de manière à renforcer l’efficacité de ses interventions »⁹⁵. L’existence d’une « plume » attitrée pour les régimes de sanctions a pour avantage de maintenir une certaine mémoire institutionnelle et une cohérence dans l’évolution et l’administration de chaque régime de sanctions, à l’avantage du P5⁹⁶. La « plume » est assistée dans cet effort de « continuité » par le Secrétariat général, principalement le service dédié aux organes subsidiaires de la division des affaires du Conseil de sécurité, et celui sur la recherche sur la pratique du Conseil de sécurité et sur la Charte.

⁹¹ Comprenant les 10 Etats membres élus siégeant au Conseil de sécurité en 2018 et cinq nouvellement élus devant siéger à partir du 1^{er} janvier 2019 : Afrique du Sud, Allemagne, Belgique, Bolivie, Côte d’Ivoire, Éthiopie, Guinée équatoriale, Indonésie, Kazakhstan, Koweït, Pays-Bas, Pérou, Pologne, République dominicaine et Suède.

⁹² S/2018/1024, 15 novembre 2018, p. 2.

⁹³ S/2016/170, 22 février 2016.

⁹⁴ S/2017/507, 30 août 2017, p. 17, para. 102.

⁹⁵ S/2017/507, 30 août 2017, p. 13, para. 78.

⁹⁶ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 17.

B. Les mesures de sanctions du Conseil de sécurité

1. *Le chapitre VII de la Charte et l'exercice de la coercition*

Ordre public international et coercition

Le paragraphe 1 de l'article 1 de la Charte énonce comme but des Nations Unies de « maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix ». Le Conseil de sécurité, en tant qu'organe principal des Nations Unies en charge la paix et de la sécurité internationales, a donc pour mission de discuter, définir et prendre ces mesures collectives. Ce pouvoir général est assimilé par certains auteurs comme un « pouvoir législatif » ou normatif⁹⁷, tandis que le Conseil de sécurité ne serait qu'un organe exécutif. Or la Charte ne confie à aucun autre organe principal des Nations Unies la conception de mesures collectives ayant pour objectif le maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont le Conseil de sécurité serait chargé de l'exécution.

L'ordre, contraire du désordre, a vocation à policer les conduites. Il s'agit également en droit de l'ensemble des techniques juridiques ayant pour objectif d'encadrer, par les autorités qui détiennent le pouvoir, les facultés d'agir de ceux qui le subissent, « au nom des nécessités collectives dont les premiers se préoccupent évidemment plus que les seconds »⁹⁸.

Les compétences attribuées au Conseil de sécurité en matière de rétablissement de l'ordre sont définies aux chapitres VI, VII, VIII et XII (article 24.2) de la Charte. Son mode de fonctionnement (procédure décisionnelle et de vote) est détaillé aux articles 27 et 28. Le chapitre VI relève du règlement pacifique des conflits, tandis que le chapitre VII concerne l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression.

Ce dernier chapitre prévoit un processus en deux étapes :

- Dans un premier temps, le Conseil de sécurité doit constater « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression » (article 39);
- Ayant acté ce constat, le Conseil de sécurité peut soit prendre des recommandations, soit décider de mesures prises « conformément aux

⁹⁷ SANDRA SZUREK, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif ? », in : *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, éd. Pedone, 2005, Tome CIX, pp. 5-49.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 19, para. 22.

articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Combacau souligne ainsi que « deux opérations concourent pour produire l'acte de sanction » : la première consiste à comparer le cas d'espèce aux dispositions de la Charte et à le rattacher à l'une des hypothèses qu'elle prévoit, pour habiliter l'organisation à prendre les mesures correspondantes ; la seconde consiste à déclencher la sanction elle-même »⁹⁹.

Par ailleurs, Combacau indique également qu'une situation menaçante ne trouve pas dans tous les cas son origine dans un comportement contraire au droit¹⁰⁰. A ce titre, Weckel note que la « distinction des menaces à la paix et des ruptures de la paix évoque aussi fortement un dédoublement de la fonction de police internationale qui recouvrirait tout à la fois des actions de prévention et des actions répressives visant les atteintes à la paix », soulignant que le chapitre VII habilite les Nations Unies à agir à des fins disciplinaires¹⁰¹. Le Conseil de sécurité, investi d'un large pouvoir discrétionnaire, peut « se comporter comme une véritable autorité de police, menant contre un membre des Nations Unies une action répressive justifiée par la rupture du droit »¹⁰².

Dupuy constate également que le Conseil de sécurité, « possesseur d'une compétence générale de police internationale », est ainsi « habilité non seulement à délibérer des moyens de faire face aux dangers qui la [la paix] menacent mais aussi à répondre en urgence aux forces qui l'agressent par des actions concrètes [...], que ce soit par la voie des sanctions politiques, diplomatiques ou économiques (article 41) ou proprement militaires (articles 42 et suivants) »¹⁰³. Selon Dominicé, « en bref, c'est bien la contrainte qui est au cœur du système de la Charte » afin de « faire cesser un trouble, une situation illicite », et non consacrer une sorte de répression collective¹⁰⁴.

Les régimes de sanctions constituent un système cohérent de coercition. Comme indiqué en introduction, ils sont constitués de l'ensemble des décisions prises pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, avec au cœur de cette architecture l'organe subsidiaire mandaté pour veiller à la bonne

⁹⁹ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, op. cit., p. 63, para. 37.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 104.

¹⁰¹ PHILIPPE WECKEL, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité », in: *Annuaire français de droit international*, volume 37, 1991, p. 172.

¹⁰² *Ibid.*, p. 173.

¹⁰³ PIERRE-MARIE DUPUY, « Sécurité Collective et Construction de La Paix Dans La Pratique Contemporaine Du Conseil de Sécurité », *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, p. 41-56, 1995, p. 47.

¹⁰⁴ CHRISTIAN DOMINICÉ, « La sécurité collective et la crise du Golfe », op. cit., paras. 14-16, pp. 167-168.

application de ce régime. Ces régimes peuvent connaître différents épisodes¹⁰⁵, le Conseil de sécurité ayant pour ambition de les modifier en fonction de l’évolution de la situation et des recommandations que son Comité ou le groupe d’experts l’assistant, pourraient lui faire pour en améliorer l’efficacité.

Contexte diplomatique et régimes de sanctions

L’âge d’or du recours aux mesures coercitives de l’article 41 de la Charte pour « mettre un terme à une attaque armée, à une occupation de territoire, à une situation intolérable »¹⁰⁶, fait donc suite à la chute du mur et la désintégration de l’URSS. Cortright et Lopez, qui s’intéressent dans leur ouvrage à l’étude des années 1990-2000 pendant lesquelles le Conseil de sécurité a créé quinze régimes de sanctions, appellent cette période « la décennie des sanctions » (« *the sanctions decade* »)¹⁰⁷.

Ce constat statistique illustre au besoin la nécessité de l’existence d’un contexte diplomatique apaisé et favorable au consensus entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Le contexte actuel de relations tendues au sein du P5, sigle désignant les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, entre le P3 d’un côté regroupant *de facto* les pays occidentaux (Etats-Unis d’Amérique, Royaume-Uni et France), et de l’autre la communauté de vue formée par le couple russo-chinois (à laquelle il est fait référence sous l’appellation « P2 »), n’apparaît pas comme propice à la création de nouveaux régimes de sanctions, même au-delà des sphères traditionnelles d’influence du P2 – l’exception haïtienne avec l’adoption de la résolution 2653 le 21 octobre 2022, suite à un projet initial présenté par la République Populaire de Chine en juin 2022, confirmant la règle.

En moyenne, le Conseil de sécurité a créé un comité tous les 21 mois, moyenne qui cache de larges disparités, que l’on retrouve en distinguant quatre périodes :

- Une première phase (phase I) de 23 années sans organe subsidiaire: aucun comité des sanctions créé de 1946 à 1968 ;
- Phase II : deux comités créés sur une période de 23 années entre 1968 et 1990 ;
- Phase III, qui inclut la « décennie des sanctions » et qui correspond à la période de recours systématique aux sanctions entre 1990 et 2017 : 28 comités créés en 28 ans – soit une moyenne exacte de un comité créé chaque année ;

¹⁰⁵ ANDREA CHARRON, *UN Sanctions and Conflict : Responding to Peace and Security Threats*, Oxford, éd. Routledge, 2011, p. 12.

¹⁰⁶ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l’ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, op. cit., p. 23.

¹⁰⁷ DAVID CORTRIGHT, GEORGE A. LOPEZ, (dir.), *The sanctions decade: Assessing UN strategies in the 1990s*, op. cit.

- Phase IV (en cours) : un seul comité créé depuis 2017, soit un en cinq ans, et un comité dissout (le Comité 2374 sur le Mali) suite au vote négatif d’un membre permanent (Fédération de Russie)¹⁰⁸, un groupe d’expert dissout (le groupe d’experts du Comité 1718 sur la République démocratique populaire de Corée) suite au vote négatif d’un membre permanent (Fédération de Russie)¹⁰⁹.

La phase IV, en cours depuis cinq années, est différente de la phase I dans la mesure où le travail d’administration des sanctions se poursuit pour 14 régimes de sanctions. Si des consensus se dégagent néanmoins dans la gestion quotidienne des organes subsidiaires, parfois avec quelques difficultés notamment sur le recrutement des experts (voy. *infra*), il est toutefois peu probable que de nouveaux régimes soient régulièrement créés à court/moyen terme, dans le contexte de néo-guerre froide existant entre P2 et P3.

Carcelli, Lansdale et Lugg ont édifié une base de données exhaustive constituée à partir de l’examen de 7.613 réunions du Conseil de sécurité sur une période d’un demi-siècle, de 1970 à 2020, au cours de laquelle 170 organes subsidiaires ont été créés pour un total de 203 propositions de création. Ils distinguent également deux sous-périodes, avec deux organes subsidiaires proposés en moyenne annuelle de 1972 à 1989, avec un taux de création à 61.8%, contre 7.4 organes subsidiaires proposés en moyenne depuis 1990, avec un taux de création de 90%¹¹⁰.

La « décennie des sanctions », post-1989, ne signifie pas pour autant que le P2 adhère au recours aux sanctions. Par exemple, sur le cas du Soudan en 1996, Sergueï Lavrov, alors représentant permanent de la Fédération de Russie auprès des Nations Unies à New York, indique dans son discours au Conseil de sécurité lors des débats précédant l’adoption de la résolution 1070 imposant un embargo aérien sur le Soudan, que « la délégation russe ne peut pas appuyer le projet de résolution », mais que « nous estimons ne pas pouvoir nous opposer à son adoption »¹¹¹. Cette dissonance cognitive, caractérisée par une dissociation entre le positionnement diplomatique, clairement énoncé lors des débats préalables et les travaux préparatoires, et l’action de vote, est particulièrement

¹⁰⁸ S/PV.9408, 30 août 2023.

¹⁰⁹ S/PV.9591, 28 mars 2024, p. 4.

¹¹⁰ SHANNON CARCELLI, MICHAELA LANSDALE, ANDREW LUGG, « The Politics of International Peace and Security: Introducing A New Dataset on the Creation of United Nations Security Council Subsidiary Bodies », contribution à la 15^e conférence annuelle *The Political Economy of International Organization*, 4-6 mai 2023, p. 10, accès le 23 Juillet 2024 à l’adresse suivante : https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO15/PEIO15_paper_76.pdf

¹¹¹ S/PV.3690, 16 août 1996, p. 11.

intéressante car cette configuration d'opposition de principe et de vote pour ou d'abstention se poursuit aujourd'hui¹¹².

Le différentiel entre position de principe opposée aux sanctions et l'action de vote, souvent sous forme d'abstention, révèle parfois l'absence d'intention de mettre en œuvre la norme édictée, voire potentiellement de contribuer à son contournement futur¹¹³. Il est également l'illustration que les membres du P5, lorsque leurs intérêts stratégiques et/ou existentiels ne sont pas en jeu, conservent une capacité de compromis afin de permettre au Conseil de sécurité de maintenir sa légitimité au cœur de l'architecture internationale de sécurité et de continuer à jouer son rôle central dans le maintien et le rétablissement de la paix. Carcelli, Lansdale et Lugg ont ainsi établi, en se fondant sur leur base de données présentée en mai 2023¹¹⁴, que les membres du Conseil de sécurité « se sentent souvent obligés d'agir, même si la réponse s'avère insuffisante ou imparfaite, dans un souci de maintenir la légitimité du Conseil de sécurité »¹¹⁵ – « *the imperative 'to do something'* » évoqué également par Brzoska et Lopez¹¹⁶. Ces derniers constatent par ailleurs d'une part que l'unanimité n'est pas une condition suffisante à l'efficacité des sanctions, même si celle-ci améliore la probabilité de leur efficacité, et d'autre part que le *leadership* étasunien contribue à l'efficacité des mesures de coercition¹¹⁷.

Néanmoins, des observateurs avisés de l'activité du Conseil de sécurité, tel que les contributeurs au media spécialisé « Security Council Report », considèrent dans un rapport dédié à la question des sanctions de décembre 2023¹¹⁸ que « le soutien aux sanctions des Nations Unies s'effrite auprès de certains de ses

¹¹² MICHAEL BRZOSKA, GEORGE A. LOPEZ, « Security Council dynamics and sanctions design », in : Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, Marcos Tourinho, (dirs.), *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, New York, éd. Cambridge University Press, 2016, pp. 65-66.

¹¹³ *Ibid.* ; voy. également, à l'inverse, le comportement de certains Etats occidentaux dans la mise en œuvre des sanctions à l'encontre de la Namibie et de l'Afrique du Sud ; e.g. MICHAEL T. KLARE, « Evading the embargo: illicit u.s. arms transfers to South Africa », *Journal of International Affairs* 35, no 1, 1981, p. 17.

¹¹⁴ SHANNON CARCELLI, MICHAELA LANSDALE, ANDREW LUGG, « The Politics of International Peace and Security: Introducing A New Dataset on the Creation of United Nations Security Council Subsidiary Bodies », *op. cit.*, p. 27.

¹¹⁵ « *This tracks with recent research suggesting that members [of the Security Council] often feel compelled to act, even if the response may be insufficient or flawed, out of a desire to maintain the Council's legitimacy* » ; *ibid.*

¹¹⁶ MICHAEL BRZOSKA, GEORGE A. LOPEZ, « Security Council dynamics and sanctions design », *op. cit.*, p. 62.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 63-65.

¹¹⁸ « *In Hindsight: UN Security Council Sanctions* », December 2023 Monthly Forecast, Security Council Report, 30 November 2023, accès le 8 mai 2024 à l'adresse suivante : https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-12/in-hindsight-un-security-council-sanctions.php#_ftn1

membres, un désaccord reflétant les divisions géopolitiques actuelles caractérisant le travail du Conseil de sécurité »¹¹⁹.

De la coercition non discrétionnaire aux sanctions ciblées

La décennie des sanctions conduit donc à un usage plus fréquent du recours aux articles 41 et 42 du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L’arsenal déployé désormais simultanément par le Conseil de sécurité afin de rétablir la paix et la sécurité internationales, dans un contexte diplomatique hégémonique, va toutefois susciter de nombreuses critiques (voy. *supra*, p. 33). Le coût humain de la mise en œuvre des embargos complets à l’encontre de l’Iraq et de Haïti est en effet apparu disproportionné par rapport aux résultats constatés en matière de rétablissement de la sécurité internationale – une absence de proportionnalité qui aurait pu être jugée, potentiellement, comme illégale d’un point de vue du droit international si une juridiction internationale en avait eu la compétence.

Gowlland-Debbas considère que ces mesures ont eu des « effets irréversibles sur les économies et les populations »¹²⁰. Or seul le Conseil de sécurité peut se déjuger, en tant qu’institution. dans la mesure où un vote affirmatif des cinq Etats Membres permanents est nécessaire à toute prise de décision sur « toutes autres questions » que celles de procédure, comme nous le verrons *infra*. Le constat du non-respect par le Conseil de sécurité des principes de distinction et de proportionnalité dans le cas des embargos généralisés sur l’Iraq et Haïti, va conduire celui-ci à une « réorientation », en renonçant au recours à ce type de mesures, pour désormais cibler de manière « intelligente », ou « blacklister », les « élites et dirigeants des gouvernements et d’autres entités spécifiquement désignées comme responsables des politiques condamnées »¹²¹.

¹¹⁹ « Support for UN sanctions has eroded among some members, a disagreement reflecting the broader geopolitical divisions colouring the Council’s work » ; « In Hindsight: UN Security Council Sanctions », December 2023 Monthly Forecast, Security Council Report, 30 November 2023, accès le 8 mai 2024 à l’adresse suivante : https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-12/in-hindsight-un-security-council-sanctions.php#_ftn1

¹²⁰ VERA GOWLLAND-DEBBAS, « Sanctions regimes under Article 41 of the UN Charter », in : Vera Gowlland-Debbas, Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, *National Implementation of United Nations Sanctions : A Comparative Study*, op. cit., p. 17.

¹²¹ *Ibid.*

2. *L'article 41 de la Charte et les « mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée »*

L'article 41 de la Charte, article fondateur des sanctions

L'article 41 de la Charte sert de socle légal à l'adoption et l'application de mesures coercitives par le Conseil de sécurité, dans le cadre de son mandat défini par le Chapitre VII, et à la création d'organes subsidiaires mandatés pour en surveiller la mise en œuvre. Il se décompose en deux parties ; la première partie de cet article stipule que :

« Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures ».

Cette première partie donne aux mesures coercitives prévues par l'article 41 une amplitude exclusive : tout type de mesure à l'exclusion du recours à la force, qui fait l'objet de l'article suivant (article 42). Le Conseil de sécurité dispose donc d'une liberté totale dans la conception de ces mesures, leur champ d'intervention, d'application, leur portée, leur durée.

La Charte n'impose aucune gradualité ni progressivité dans l'approche du Conseil de sécurité aux situations dont il se saisit ou est saisi, malgré la présentation de ses pouvoirs dans une « logique séquentielle », d'après une « double articulation logique entre articles 39 et 40 à 42 et entre les articles 40 à 42 ». L'article 39 est la condition préalable et *sine qua non* au recours aux articles 40 à 42¹²², « une forme de passage obligé, de sorte que la constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression revêt pour le Conseil de sécurité une importance déterminante »¹²³.

Dans la pratique, Combacau note toutefois que « l'imagination des organes » a conduit parfois à une « dissociation de l'objet et du motif d'une catégorie de sanctions dont la Charte avait fait un couple inséparable »¹²⁴ – cette dissociation du couple 39 et 41 constituant un bouleversement du système et une déformation du Chapitre VII¹²⁵. Le Conseil de sécurité n'est ainsi « pas tenu de

¹²² NATHALIE THOMÉ, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2005, p. 52.

¹²³ CHRISTIAN DOMINICÉ, « Le Conseil de sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *op. cit.*, p. 189, para. 6.

¹²⁴ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, *op. cit.*, p. 85, para. 49.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 85-86, para. 49, et pp. 86-92, paras. 49-53.

procéder à l'édiction de mesures sélectives avant d'opter pour les mesures les plus sévères » même si « on constate en pratique que le Conseil retient le plus souvent cette forme de progressivité », et qu'il existe « une corrélation entre la gravité de la situation et la sévérité des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité »¹²⁶.

La seconde partie de l'article 41 précise la nature des mesures évoquées en première partie :

« Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».

Ce sont des « sanctions dites "classiques" du droit international »¹²⁷, qui peuvent concerner les domaines économiques, financiers, politiques, diplomatiques et qui visent à l'isolement partiel ou complet de l'Etat cible, à travers notamment :

- Interruption complète ou partielle des relations économiques, des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques, et des autres moyens de communication ;
- Rupture des relations diplomatiques.

Néanmoins, cette liste n'est pas limitative, puisque la Charte précise que « celles-ci peuvent comprendre », laissant donc au Conseil de sécurité la liberté de décider de mettre en œuvre toute autre mesure qui lui permettrait de donner effet à ses décisions.

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates, ou bien se seraient révélées comme telles, « il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales » en vertu de l'article 42 de la Charte.

Ces mesures s'inscrivent dans un ensemble plus vaste d'instruments prévus par les chapitres VI et VII, qui permettent au Conseil de sécurité d'avoir une réponse légitime, centralisée et graduelle aux crises auxquelles la communauté internationale est confrontée. Cette boîte à outils inclut notamment les outils de règlement pacifique envisagés au chapitre VI, les mesures autres que celles

¹²⁶ NATHALIE THOMÉ, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, op. cit., pp. 170-171.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 168.

impliquant l’emploi de la force du chapitre VII, et enfin, au même chapitre, l’emploi de la force. L’usage de cette dernière est donc conditionné au constat par le Conseil de sécurité de l’inadéquation, effective ou supposée, des mesures prévues à l’article 41, même si Sur remarque qu’il est peu fréquent que le Conseil fasse référence dans ses résolutions à cet article¹²⁸ – seule la référence au chapitre VII apparaît le plus souvent, entre le préambule et la partie opérative.

Les sanctions et la question de la proportionnalité

Le droit international humanitaire définit un cadre juridique contraignant à l’emploi de la force, consacré par la jurisprudence de la Cour internationale de Justice – notamment articles 40 et 41 de son avis consultatif de 1996 en réponse à une demande de l’Assemblée générale, explicitant les restrictions au droit de recourir à la légitime défense conformément à l’article 51 de la Charte de Nations Unies¹²⁹, à savoir la double condition de nécessité et proportionnalité. Il n’existe pour autant pas d’équivalent pour les mesures coercitives décidées dans le cadre de l’article 41, qui excluent par définition l’emploi de la force. Reisman remarque que les principes fondamentaux du droit de la guerre – distinction, nécessité et proportionnalité – devraient pourtant s’appliquer à la mise en œuvre de « mesures de coercition non violentes » :

« Les instruments non militaires devraient être testés rigoureusement au regard des critères du droit international des conflits armés et d’autres normes pertinentes du droit international contemporain avant qu’il ne soit décidé de les mettre en œuvre ou de continuer à les appliquer. [...] les instruments économiques et de propagande sont problématiques, principalement en raison de leur incapacité relative à faire la distinction entre les cibles licites et en raison des dommages collatéraux durables qui en résultent et qui persistent longtemps après la fin de la campagne au cours de laquelle ils ont été mis en œuvre »¹³⁰.

De facto, la généralisation des sanctions ciblées comme la forme de mesures coercitives privilégiées depuis la fin des années 1990 par le Conseil de sécurité,

¹²⁸ SERGE SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *op. cit.*, p. 121.

¹²⁹ C.I.J., *Armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, *op. cit.*, p. 797.

¹³⁰ « Non-military instruments should be tested rigorously against the criteria of the international law of armed conflict and other relevant norms of contemporary international law before a decision is made to initiate or to continue to apply them. [...] The economic and propagandic instruments are problematic, mainly because of their relative incapacity to discriminate between licit targets and because of durable resultant collateral injuries, which persist long after the conclusion of the campaign in which they were deployed » ; MICHAEL W. REISMAN, DOUGLAS L. STEVICK, « The Applicability of International, Law Standards to United Nations Economic Sanctions », *European Journal of International Law*, Volume 9, Issue 1, 1998, p. 95.

au détriment de mesures d’embargo général et complet, répondent à ces considérations juridiques et visent à mieux ajuster l’action du Conseil de sécurité, notamment en termes de distinction et de proportionnalité.

La philosophie ayant guidé la conception des outils mis à disposition du Conseil de sécurité par la Charte est celle d’un *continuum* : le Conseil de sécurité doit aller des mots aux armes, des discours à la guerre. Ce *continuum* suggère que le Conseil de sécurité doit être guidé par un principe de proportionnalité, condition centrale de légalité en droit international¹³¹ (voy. également *infra* p. 48). Alors que le chapitre VI de la Charte se concentre sur les outils de règlements pacifiques des conflits – les mots –, le chapitre VII implique la coercition, allant *crescendo* des mesures autres que le recours à la force armée jusqu’à cette dernière – la guerre. Ce *continuum* devrait se faire théoriquement étape par étape, dans le respect strict de la proportionnalité qui doit guider en principe l’action du Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité s’est ainsi fixé comme objectif d’une part de minimiser l’impact humanitaire de son action, et d’autre part d’agir par subsidiarité, chaque étape se substituant à l’autre une fois le constat fait par le Conseil de son inadéquation.

La Charte confère au Conseil de sécurité une latitude supérieure à celle que le droit international octroie aux Etats dans la mise en œuvre de contre-mesures¹³². Néanmoins, il existe d’une part l’émergence d’un principe général en droit international qui corréle le niveau d’interférence du Conseil de sécurité avec le but recherché, et d’autre part le fait selon Herdegen que toute action dans le cadre du chapitre VII de la Charte, considérée par analogie à une activité de police, doit être sujette comme dans tout état de droit à « l’interdiction des moyens qui ne seraient pas nécessaires au but recherché ou disproportionnés quant au dommage infligé »¹³³.

Par ailleurs, Bothe souligne que le principe de proportionnalité en droit de la guerre, l’une des composantes essentielles du droit international public, « régit l’admissibilité des dommages collatéraux ». Cette dernière notion, également

¹³¹ « Ch. VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression », in : Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte, Andreas Paulus, Nikolai Wessendorf (dir.), *The Charter of the United Nations - A Commentary*, Volume II, 3^e éd., Oxford University Press, 2012, para. 47.

¹³² « *The Charter generally grants the SC a much wider scope of action than is available to States for decentralized countermeasures* » ; in « Ch. VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression », in : Bruno Simma et al., *op. cit.*, para. 47.

¹³³ « *Action under Chapter VII can be analogized to police actions that in most of the more developed administrative law systems are subject to the prohibition of means that are either unnecessary for the goal pursued or out of proportion in the light of the damage inflicted* », MATTHIAS J. HERDEGEN, « The Constitutionalization of the UN Security System », *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 27, no 1, March 1994, p. 157.

appelée « conséquences involontaires »¹³⁴ (« *unintended consequences* »), est appliquée aux mesures prises dans le cadre de l’article 41 de la Charte.

Tzanakopoulos considère ainsi que l’existence d’une obligation de proportionnalité « est confirmée par la doctrine, par la CIJ, ainsi que par la pratique des Etats Membres¹³⁵ ». La Cour internationale de Justice estime en effet, dans son avis consultatif du 20 juillet 1962, que « lorsque l’organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu’elles sont appropriées à l’accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l’Organisation »¹³⁶. Ce principe de proportionnalité serait également inféré par la Charte de manière implicite¹³⁷. Les mesures de sanctions étant désormais ciblées, chacune doit également répondre de ce critère.

Dans la pratique, il n’existe toutefois aucune évaluation formelle du caractère proportionnel d’une mesure de sanction qui guiderait les décisions du Conseil de sécurité, dans la création ou l’adaptation des régimes de sanctions, ou de ses organes subsidiaires, dans la mise en œuvre des sanctions et notamment l’ajout de noms d’individus ou d’entités à la liste. Néanmoins, Dominicé note que les mesures coercitives « fondées sur l’article 41, ont effectivement été ordonnées et appliquées en certaines occasions conformément au texte »¹³⁸.

¹³⁴ Traduction de l’expression « *unintended consequences* » tel que constaté dans les retranscriptions de débat au Conseil de sécurité, e.g. S/PV.8962, 7 février 2022, sur le thème de la « Prévention des conséquences humanitaires et des conséquences involontaires » des sanctions.

¹³⁵ ANTONIOS TZANAKOPOULOS, *L’intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes*, in : Karine Bannelier, Cyrille Pison, (dirs.), *Le recours à la force autorisé par le conseil de sécurité : droit et responsabilité*, Paris, éd. Pedone, 2014, pp. 67-76.

¹³⁶ C.I.J., *Certaines dépenses des Nations Unies*, avis consultatif du 20 juillet 1962, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p. 393.

¹³⁷ *Ibid.* ; voy. également ANTONIOS TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 66.

¹³⁸ CHRISTIAN DOMINICÉ, « Le Conseil de sécurité et l’accès aux pouvoirs qu’il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », op. cit., p. 191, para. 21.

Chapitre 2 : Les comités des sanctions, une forme particulière d’organe subsidiaire

Section 1 : Les comités des sanctions, des organes subsidiaires du Conseil de sécurité

A. Nature des organes subsidiaires

1. Cadre légal

Les organes subsidiaires selon la Charte

La Charte des Nations Unies énonce des normes constitutives du système international, notamment l’attribution de fonctions et compétences – comme le ferait une constitution mondiale¹³⁹. La Charte liste des organes de manière limitative à l’article 7 de la Charte et les définit comme principaux (article 7.1), tel que le Conseil de sécurité, ou subsidiaires, l’article 7.2 de la Charte octroyant la capacité aux organes principaux de créer des organes subsidiaires :

« 1. Il est créé comme organes principaux de l’Organisation des Nations Unies : une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat.

2. Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte ».

Cette capacité est explicitée pour le Conseil de sécurité par l’article 29, qui stipule que

« Le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu’il juge nécessaires à l’exercice de ses fonctions ».

Le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, proposé par le comité exécutif de la commission préparatoire en application de l’article 30 de la Charte et adopté lors de sa première séance (référence S/96) le 17 janvier 1946, traduit procéduralement cette capacité dans son article 28¹⁴⁰. Il n’existe donc ni définition précise des organes subsidiaires, ni typologie limitative – laissant ainsi s’exprimer la créativité du Conseil de sécurité dans leur dénomination (voy. liste non exhaustive p. 61).

¹³⁹ Sur le caractère constitutionnel de la Charte, voir THOMAS M. FRANCK, « Is the UN Charter a Constitution? », in : Jochen Abr Frowein (dir.), *Verhandeln für den Frieden – Negotiating for Peace: Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin, Springer, 2003, pp. 95-106.

¹⁴⁰ S/96/Rev.7, décembre 1982.

Le Répertoire des pratiques des organes des Nations Unies, ci-après désigné « le Répertoire », créé par une résolution de l'Assemblée générale et édité par la division de la codification du bureau des affaires juridiques du Secrétariat général des Nations Unies, recense l'ensemble des documents produits par les organes principaux des Nations Unies¹⁴¹. Dans une étude analytique présentée dans son premier volume consacré à l'article 7¹⁴², après avoir établi le constat que « le terme "organe subsidiaire" ne semble pas avoir été défini par un organe quelconque des Nations Unies » et listé les spécificités d'un certain nombre d'entre eux, le Répertoire s'efforce à définir les caractéristiques communes aux organes subsidiaires :

- « a) Un organe subsidiaire est créé par un organe principal de l'Organisation des Nations Unies ou par délégation de ses pouvoirs ;
- b) La composition, la structure et le mandat d'un organe subsidiaire sont fixés et peuvent être modifiés par un organe principal ou par délégation de ses pouvoirs ;
- c) Un organe subsidiaire peut être supprimé par un organe principal ou par délégation de ses pouvoirs ».

Un document interne au Secrétariat général propose pour sa part une définition, que le Répertoire reprend dans son édition suivante (supplément 1)¹⁴³. Le « résumé des études du Secrétariat sur les questions d'ordre statutaire relatives aux organismes placés dans le cadre des Nations Unies » définit les organes subsidiaires ainsi :

« Un organe subsidiaire est créé par un organe principal de l'Organisation des Nations Unies ou sous son égide, conformément à l'article 7, alinéa 2, de la Charte, par résolution de l'organe compétent. Il fait partie intégrante de l'organisation »¹⁴⁴.

Les organes subsidiaires peuvent donc être, tant qu'ils remplissent les conditions succinctement fixées par la Charte et le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité¹⁴⁵, de nature et de taille très diverses. Concrètement, le Conseil de sécurité a aussi bien créé dans ce cadre des

¹⁴¹ Résolution 796(VIII) de l'Assemblée générale, *Publication de documents relatifs à la rédaction et à l'application de la Charte*, A/RES/796(VIII), 27 novembre 1953.

¹⁴² Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Chapitre III, article 7, 1945-1954, Volume 1, p. 249, para. 21.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 106, para. 6.

¹⁴⁴ A/C.1/758, 15 novembre 1954, *Summary of Internal Secretariat Studies of Constitutional Questions Relating to Agencies within the Framework of the United Nations*, par. 2 ; traduction en français faite à l'occasion de la reprise de cette définition par le Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, *op. cit.*, p. 106, para. 6.

¹⁴⁵ S/96/Rev.7, décembre 1982.

tribunaux internationaux spéciaux, avec budget et personnel conséquents, que nommé des rapporteurs uniques pour un mandat court, qu’un sous-comité *ad hoc* au mandat renouvelé à une ou plusieurs reprises – il n’y a pas de limite en nature ou en nombre, donc *in fine* à la créativité du Conseil, dans le respect de la Charte.

Sievers et Daws rappellent par ailleurs qu’un débat a animé le Conseil de sécurité pendant de nombreuses années quant au caractère procédural ou non du vote établissant des organes subsidiaires. L’enjeu de ce débat doctrinal était la capacité pour les Membres permanents de faire usage de leur droit de *veto* : « les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions [autre que les questions de procédure] sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents ». L’existence de ce « droit » repose donc sur cette notion de « vote affirmatif » de « tous les membres permanents » pour « toutes autres questions » que les questions de procédure.

La théorie « d’enchaînement d’évènements », selon laquelle d’une question de procédure peut découler des conséquences substantives, a ainsi été invoquée à de nombreuses reprises par l’URSS pour empêcher la mise en place d’organes subsidiaires, malgré l’usage de l’article 29 de la Charte qui se veut procédural¹⁴⁶. Néanmoins, certaines modifications proposées, notamment dans la dénomination de l’organe – tel que l’usage de la terminologie de « sous-comité » ou l’absence de mandat d’enquête ou d’établissement des faits – ont permis la création d’organes subsidiaires par le Conseil de sécurité en tant que résolution procédurale en vertu de l’article 29, malgré parfois les réticences initiales de l’URSS. Il est toutefois improbable que cette configuration puisse s’appliquer à un organe subsidiaire ayant pour mandat de suivre l’application de mesures prévues à l’article 41 du Chapitre VII, ces dernières étant considérées comme substantives par nature¹⁴⁷.

De la distinction entre organes principaux et subsidiaires

Les autres organes principaux, notamment l’Assemblée générale et le Conseil économique et social¹⁴⁸, ont recours encore plus fréquemment aux organes subsidiaires¹⁴⁹. Leur point commun demeure leurs liens de dépendance avec l’organe principal, qui va paradoxalement de pair avec une grande liberté

¹⁴⁶ LORAINIE SIEVERS, SAM DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, Londres, 4^e éd., Oxford University Press, 2014, pp. 327-329.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 329.

¹⁴⁸ JEAN-PIERRE COT, ALAIN PELLET, MATHIAS FORTEAU, *op. cit.*, p. 584.

¹⁴⁹ L’assemblée générale a créé une centaine d’organes subsidiaires entre 1945 et 1954 et une vingtaine entre 1954 et 1955 ; Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Chapitre IV, Article 22, 1945-1954, Volume 1, p.711, para. 4, et *ibid.*, p. 236, para. 6.

d’exécution – dans la limite de leur mandat. C’est d’ailleurs cette dernière caractéristique, l’autonomie, qui les distingue d’organes intégrés à l’organe principal et qui ne sont *de facto* pas subsidiaires par nature, telles que les différentes commissions de l’Assemblée générale.

Cette distinction entre organes subsidiaires et entités rattachées à l’organe principal, dénommées souvent « commissions » indistinctement, a toutefois dû faire l’objet d’une clarification lors de débats à l’Assemblée générale, au sujet des grandes commissions, lors de votes d’amendements¹⁵⁰. Un premier vote en sixième commission¹⁵¹, puis un second en Assemblée générale, ont clôturé le débat, consacrant les grandes commissions comme parties de l’Assemblée générale elle-même¹⁵², donc n’étant pas des organes subsidiaires. Ce débat a précisé que c’est le rôle du règlement intérieur de l’organe principal d’établir clairement ces distinctions, en vertu de ses prérogatives d’organisation.

Ce débat consacre également un critère de composition pour distinguer organes principaux et subsidiaires :

« [...] les Grandes Commissions n’étaient pas des organes subsidiaires mais faisaient partie de l’Assemblée puisqu’elles lui étaient identiques par leur composition. Que l’Assemblée siègeât en séance plénière ou en commission, elle restait l’Assemblée »¹⁵³.

Ce critère, on le verra *infra*, ne peut toutefois s’appliquer aux comités des sanctions, qui sont identiques par leur composition au Conseil de sécurité, à l’exception des premières années de fonctionnement du Comité 253 (1968) sur la situation en Rhodésie du Sud.

Un organe subsidiaire doit être composé de représentants des Etats et ne peut être composé de personnels des Nations Unies, au sens de l’article 97 de la Charte. Cet article stipule que « tous les membres du personnel appartiennent au Secrétariat de l’Organisation, par opposition aux organes intergouvernementaux composés de représentants des Etats »¹⁵⁴. Néanmoins, cet « organe subsidiaire est créé par une manifestation de volonté de l’organe principal », et non par un accord entre Etats. Pellet et Cot établissent une distinction importante, puisque dans le cas d’un accord entre Etats, « l’organe subsidiaire ne serait plus le subordonné mais l’égal de l’organe principal ; il ne jouerait plus

¹⁵⁰ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Chapitre III, Article 7, *op. cit.*, pp. 244-246, paragraphes 9 à 13.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 245, para. 11.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 245-246, para. 12.

¹⁵³ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Chapitre III, Article 7, *op. cit.*, p. 245, para. 12.

¹⁵⁴ JEAN-PIERRE COT, ALAIN PELLET, MATHIAS FORTEAU, *op. cit.*, p. 2027.

le rôle de l’organe d’exécution complémentaire par rapport aux besoins de l’organe principal »¹⁵⁵.

Enfin, un organe subsidiaire ne peut avoir de compétences plus étendues que l’organe principal qui le crée. Ce principe a été énoncé dans le rapport du comité pour une juridiction criminelle internationale, qui au sujet de la possibilité pour l’Assemblée générale de créer cette cour sous la forme d’un organe subsidiaire, a déclaré qu’« un organe subsidiaire ne peut avoir une compétence plus étendue que l’organe dont il relève », questionnant par ailleurs la compétence de l’Assemblée générale à rendre la justice¹⁵⁶.

La Cour internationale de Justice déterminera sur ce sujet qu’un organe principal peut créer un organe subsidiaire à vocation judiciaire, dans la mesure où l’organe principal se conforme aux décisions prises par ce dernier. La Cour estime par ailleurs que l’organe subsidiaire n’est alors non pas dépositaire d’une délégation de pouvoir de l’organe principal, mais chargé d’une tâche précise qui relève du mandat confié par la Charte à l’organe principal¹⁵⁷.

« Il appartenait à l’Assemblée générale seule de déterminer la nature et la portée précises des mesures par lesquelles son pouvoir de créer un tribunal serait exercé »¹⁵⁸. « L’examen des termes du statut du tribunal administratif a démontré que l’Assemblée générale a voulu créer un corps judiciaire ; au surplus, elle tenait de la Charte la capacité juridique de le faire »¹⁵⁹.

Par analogie, la Cour internationale de Justice souligne qu’une assemblée législative, dans un Etat donné, ne dispose certes pas de pouvoirs judiciaires mais a bien la capacité de créer des tribunaux, tout en respectant l’autorité des jugements rendus par ces derniers¹⁶⁰. Enfin, l’organe principal disposera toujours de la capacité de mettre fin au mandat de l’organe subsidiaire qu’il a lui-même créé, ou de le modifier à sa guise, en accord avec la Charte¹⁶¹.

Cette même question se posera également lors de la création d’un tribunal international, sous la forme d’un organe subsidiaire, par les résolutions 808 et 827 (1993) du Conseil de sécurité, ce dernier agissant alors dans le cadre des

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 212.

¹⁵⁶ *Rapport du Comité pour une juridiction criminelle internationale*, Assemblée Générale, 7^e session, Suppl. n 11 (A/2136), 1952, p. 3, para. 21.

¹⁵⁷ C.I.J., *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p. 305, para. 61.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 303, para. 58.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 305, para. 61.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

mesures autres que la force prévues au chapitre VII, article 41 de la Charte, sur recommandation du Secrétaire général de l'ONU¹⁶².

Ce dernier justifiait notamment le recours à un organe subsidiaire du Conseil de sécurité¹⁶³, en lieu et place de la « méthode conventionnelle », à savoir un traité qui établirait le tribunal et en définirait le statut¹⁶⁴, pour des raisons de temps et d'incertitudes sur les ratifications du traité, notamment « par les Etats qui devraient y être parties pour qu'il soit vraiment efficace »¹⁶⁵. Le Secrétaire général rappelle par ailleurs que cette méthode serait « immédiatement effective puisque tous les Etats seraient tenus de prendre toute mesure nécessaire pour exécuter une décision prise à titre de mesure coercitive en vertu du Chapitre VII »¹⁶⁶.

Le Conseil de sécurité procédera de même l'année suivante avec la résolution 955 (1994) créant sous la forme d'un organe subsidiaire le tribunal international pour le Rwanda¹⁶⁷, à la demande du gouvernement rwandais¹⁶⁸.

De la légalité des décisions du Conseil de sécurité de créer des organes subsidiaires

Une série de questions constitutionnelles « axées sur les limites du pouvoir du Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et la détermination des actions ou mesures qui peuvent être prises aux termes de ce chapitre »¹⁶⁹, fut également abordée par la chambre d'appel du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 (connu sous l'appellation de « TPIY »), à l'occasion de l'appel interjeté par la défense contre un jugement rendu par la chambre de première instance le 10 août 1995 qui rejetait l'exception préjudicielle d'incompétence du TPIY.

La chambre d'appel rappelle à cette occasion plusieurs principes, tout d'abord les situations justifiant le recours aux pouvoirs prévus au chapitre VII prévues à l'article 39 de la Charte, à savoir « "une menace contre la paix", une "rupture

¹⁶² S/25704, 3 mai 1993.

¹⁶³ S/25704, 3 mai 1993, p. 8, para. 28.

¹⁶⁴ S/25704, 3 mai 1993, p. 8, paras. 19 et 22.

¹⁶⁵ S/25704, 3 mai 1993, p. 8, para. 20.

¹⁶⁶ S/25704, 3 mai 1993, p. 8, para. 23.

¹⁶⁷ S/RES/955, 8 novembre 1994.

¹⁶⁸ S/1994/1115, 29 septembre 1994.

¹⁶⁹ Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur contre Dusko Tadić (Jugement)*, arrêt du 2 octobre 1995, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p. 1433, para. 27.

contre la paix" ou un "acte d'agression" »¹⁷⁰. Elle souligne ensuite que les décisions du Conseil de sécurité en application de cet article ne sont pas discrétionnaires, car elles doivent rester, « pour le moins, dans les limites des Buts et Principes de la Charte »¹⁷¹. En ce qui concerne la décision elle-même, la chambre indique que quand bien même le conflit en ex-Yougoslavie aurait été considéré comme « "un conflit armé interne" », et non comme un conflit armé international, celui-ci consituerait « néanmoins une "menace contre la paix" d'après la pratique établie du Conseil de sécurité et l'interprétation partagée par les Membres des Nations Unies en général¹⁷².

Enfin, la chambre d'appel reconnaît que le Conseil de sécurité est « doté d'un large pouvoir discrétionnaire pour choisir son type d'action », y compris des « pouvoirs exceptionnels » qui « sont d'un caractère coercitif vis-à-vis de l'Etat ou de l'organe coupable »¹⁷³. Sa fonction primordiale étant le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il s'en « acquitte en exerçant des pouvoirs de décision et d'exécution »¹⁷⁴, ces pouvoirs discrétionnaires étant encadrés par articles 41 et 42 de la Charte – l'article 41 exigeant que ces mesures « ne fassent pas appel à "l'emploi de la force" »¹⁷⁵, l'article 42 visant au contraire « des mesures de caractère militaire »¹⁷⁶. Il peut avoir recours, dans ce contexte, à un organe subsidiaire, sans nécessairement déléguer à cet organe « ses propres fonctions ou l'exercice de certains de ses propres pouvoirs ». Si le Conseil de sécurité n'est pas un organe judiciaire, et n'est pas à ce titre « doté de fonction et de pouvoirs judiciaires »¹⁷⁷, la chambre d'appel considère qu'il peut toutefois créer un organe subsidiaire en vertu de l'article 41 de la Charte¹⁷⁸, sous la forme d'un tribunal international par exemple, « comme une mesure contribuant au rétablissement au maintien de la paix »¹⁷⁹. Cet arrêt répond « pratiquement à la même objection » que l'avis consultatif rendu dans l'affaire *Effets de jugements* évoquée dans la section précédente¹⁸⁰ :

« En créant le tribunal administratif, l'Assemblée générale ne délèguait pas l'exercice de ses propres fonctions : elle exerçait un pouvoir,

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp. 1434-1435, para. 29.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*, p. 1435, para. 30.

¹⁷³ *Ibid.*, pp. 1435-1436, para. 31.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 1438, para. 37.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 1437, para. 35.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 1437, para. 33.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 1437-1438, para. 35.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 1438-1439, para. 38.

¹⁸⁰ *Ibid.*

qu'elle tenait de la Charte : celui de réglementer les rapports avec le personnel »¹⁸¹.

Les organes subsidiaires dans le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité

Le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité a été adopté le 9 avril 1946 lors de sa première séance sous la référence S/96, sur proposition du comité exécutif de la commission préparatoire, et amendé régulièrement depuis. Sa dernière mise à jour (Rev.7) date du 21 décembre 1982, avec notamment l'inclusion de l'arabe comme langue officielle et de travail suite à une décision de l'Assemblée générale¹⁸².

C'est l'article 28 du chapitre VI du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, relatif à la « conduite des débats », qui transpose l'article 29 de la Charte en règle de procédure :

« Le Conseil de sécurité peut désigner une commission, un comité ou un rapporteur pour une question déterminée ».

Nous allons décomposer cet article en deux parties – « Le Conseil de sécurité peut désigner une commission, un comité ou un rapporteur » (1) et « pour une question déterminée » (2), pour l'étudier.

Il est tout d'abord intéressant de noter dans la première partie (1) que cet article ne reprend pas la terminologie de la Charte des Nations Unies relatives aux organes subsidiaires évoqués aux articles 7.2 et 29 de la Charte. Le règlement intérieur ne précise ainsi pas que les entités listées sont des organes subsidiaires tels que définis dans la Charte : le terme « organe subsidiaire » n'apparaît tout simplement pas dans le règlement intérieur.

L'article 23 du chapitre V du règlement provisoire, dédié au Secrétariat, indique que « le Secrétaire général peut être désigné par le Conseil de sécurité, conformément à l'article 28, comme rapporteur pour une question déterminée ». Le Secrétaire général étant le chef d'un organe principal des Nations Unies, le Secrétariat, il apparaît évident que l'article 28 du règlement intérieur n'est pas exclusivement consacré aux organes subsidiaires du Conseil de sécurité.

Il n'y a par ailleurs pas de distinction faite entre comité et commission, d'autant plus que l'article 33.d du règlement, relatif au renvoi d'une question « à une

¹⁸¹ C.I.J., *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p. 305, para. 61.

¹⁸² S/96/Rev.7, décembre 1982.

commission, au Secrétaire général ou à un rapporteur », semble d’une part exclure de fait le recours à un comité dans ce cas précis, et d’autre part faire la distinction entre rapporteur et le Secrétaire général, alors que l’article 23 prévoit justement que celui-ci peut être désigné comme rapporteur par le Conseil de sécurité.

Pour ajouter au flou terminologique¹⁸³, la version originale en anglais du S/96/Rev. 7, stipule pour sa part au 33.4 qu’une motion a priorité si elle a pour objet de « *refer any matter to a committee, to the Secretary-General or to a rapporteur* ». Cette confusion semble indiquer que les termes « commission » et « comité » sont équivalents dans l’esprit des rédacteurs du règlement provisoire, et qu’ils font partie de ces « organes subsidiaires » que le Conseil de sécurité peut créer en vertu de la Charte, et dénommer comme il le souhaite, sans prétablir de typologie précise.

Ces formules à « contenu variable » relèvent néanmoins plus de l’*intra legem*¹⁸⁴ – cette flexibilité faisant partie des intentions des rédacteurs, comme indiqué dans la section suivante – que de l’ambiguïté du « *disagreement reduced to writing* » qui caractérise souvent l’indétermination de la formulation des normes juridiques issue d’un processus de matérialisation de la volonté politique (« *will-forming process of politics in international society* »)¹⁸⁵. Combacau souligne également que l’« on sait que les organes des Nations Unies omettent volontiers de préciser la base juridique de leur action et n’ont pas le souci de l’exactitude des formules »¹⁸⁶.

Idem pour la seconde partie de l’article 28 (2) qui justifie la création d’un organe subsidiaire – celle-ci se fait « pour une question déterminée ». Or la Charte stipule que le Conseil de sécurité peut créer un organe subsidiaire dès lors que celui-ci est nécessaire à l’exercice de ses fonctions. L’article 28 apparaît donc plus restrictif que la Charte, « une question déterminée » présupposant une compétence qui serait limitée dans le temps et l’espace, en l’occurrence un comité des sanctions sur un pays donné.

¹⁸³ Sur ce sujet, voy. la section intitulée « persistance du problème dans la formulation des textes juridiques notamment en droit international » de l’ouvrage de SÁ BENJAMIN TRAORÉ, *L’interprétation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies : Contribution à la théorie de l’interprétation dans la société internationale*, éd. Helbing Lichtenhahn Verlag, Collection Neuchâteloise Monographies et thèses, 2020, pp. 60-64.

¹⁸⁴ *Ibid.*, pp. 63-64.

¹⁸⁵ « A treaty is a disagreement reduced to writing [...]. But so is legislation ». ; PHILIP ALLOT, « The concept of international law », in : *European Journal of International Law, Volume 10, Issue 1*, 1999, p. 43, para.35, consulté le 29 mars 2023. URL : <https://academic.oup.com/ejil/article/10/1/31/600883>

¹⁸⁶ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l’ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, op. cit., p. 146, para. 88.

L'article 25 demande au Secrétaire général d'aviser les représentants au Conseil de sécurité des séances tenues par les différents comités. Les articles 24, précisant que « le Secrétaire général fournit le personnel nécessaire au Conseil de sécurité », et 26, qui prévoit que le « Secrétaire général assure la préparation des documents nécessaires au Conseil de sécurité », concernent de fait les commissions et comités. Enfin, l'article 29 stipule que le président d'un comité peut bénéficier d'un tour de priorité pour commencer son rapport au Conseil de sécurité.

Ainsi, si l'évolution des mandats des comités apparaît comme une conséquence logique de la capacité du Conseil de sécurité de se saisir de manière autonome et de fixer lui-même ses attributions et compétences pour le maintien et le rétablissement de la paix et la sécurité internationales, celle du fonctionnement est plutôt la conséquence du flou volontairement laissé au Conseil de sécurité dans l'organisation de son travail.

Bailey rappelle que les membres du comité exécutif de la commission préparatoire des Nations Unies étaient divisés en deux camps, le premier souhaitant un « ensemble complet de règles de procédure et des lignes directrices claires »¹⁸⁷, le second estimant que le Conseil de sécurité fixerait ses règles de manière évolutive, au jour le jour. Le règlement provisoire est donc le fruit de compromis entre ces deux écoles, ou plutôt de l'absence de compromis satisfaisant¹⁸⁸.

Typologie des organes subsidiaires du Conseil de sécurité

La première résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 25 janvier 1946 lors de sa deuxième réunion, concerne la création d'un organe subsidiaire, le seul prévu par la Charte dans son article 47 : il s'agit du Comité d'état-major du Conseil de sécurité, constitué par les chefs d'Etat-major des Membres permanents du Conseil de sécurité. Celui-ci ne remplira jamais ses fonctions en raison de désaccords entre les Etats-Unis d'Amérique et l'URSS, qui apparaîtront durant les deux années de négociations qui suivent sa constitution, et du désintérêt des trois autres Membres permanents (France, Royaume-Uni et République Populaire de Chine).

¹⁸⁷ SYDNEY D. BAILEY, *The Procedure of the UN Security Council*, Londres, 2^e éd., Oxford University Press, 1988, p. 9.

¹⁸⁸ « *Neither school of thought prevailed, and as a result the rules drafted by the Committee were a 'not satisfactory' compromise* ». Loraine Sievers, Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, op. cit., p. 9.

Bailey consacre un chapitre entier de son ouvrage sur les procédures du Conseil de sécurité aux organes subsidiaires¹⁸⁹. Il en établit notamment une liste non exhaustive:

- Comité d’experts (1946-1953) : composé de l’ensemble des membres du Conseil de sécurité, constitué en organe subsidiaire dès la première séance du Conseil de sécurité pour travailler sur des questions de procédures et de constitution ;
- Comité d’admission de nouveaux membres (1946-1949 puis 1971-1986) : le Conseil de sécurité a choisi à différentes reprises soit de déléguer à un comité cette tâche considérable, puisque l’ONU est passé de 50 Membres à San Francisco en 1946 à 192 aujourd’hui, soit de la traiter directement (1949-1971 et depuis 1986);
- Comité d’experts sur les petits états ;
- Commission pour les armes conventionnelles ;
- Commission à l’énergie atomique (1947-1952) : cette commission a été dissoute par l’Assemblée générale qui a créé une commission reprenant, *inter alia*, ce mandat ;
- Le Sous-comité *ad hoc* sur la Namibie (voy. *infra*) : seul « sous » comité de cette liste créé en tant qu’organe subsidiaire du Conseil de sécurité, il est à l’origine de la saisine pour avis consultatif de la Cour Internationale de Justice par la résolution 284 (1970) du Conseil de sécurité ;
- Le Comité Rhodésie du Sud (voy. *supra*) : le premier Comité des sanctions de l’histoire des organes subsidiaires¹⁹⁰, créé par la résolution 253 (1968)¹⁹¹ du Conseil de sécurité ;
- Comité pour les réunions du Conseil hors du siège ;
- Autres organes subsidiaires.

Sievers et Daws ont pour leur part choisi de regrouper les organes subsidiaires du Conseil de sécurité en six catégories fonctionnelles : (1) Comité d’Etat-major, (2) Commission de consolidation de la paix, (3) organes subsidiaires consacrés aux procédures du Conseil de sécurité, (4) organes subsidiaires consacrés aux admissions, (5) organes subsidiaires consacrés au maintien de la paix et la sécurité internationales, (6) organes subsidiaires thématiques¹⁹².

¹⁸⁹ SYDNEY D. BAILEY, *The Procedure of the UN Security Council*, op. cit., pp. 294-333.

¹⁹⁰ LORAINIE SIEVERS, SAM DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, op. cit., p. 521.

¹⁹¹ S/RES/253, 29 mai 1968.

¹⁹² LORAINIE SIEVERS, SAM DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, op. cit., p. 464.

Sur cette base, ils ont établi une typologie en sept catégories¹⁹³ :

Type d'entité	Description	Exemple
Comité	Entité chargée de la mise en œuvre d'un accord	Sanctions contre la Guinée-Bissau
Commission	Entité avec une connaissance spécialisée sur une problématique d'intérêt	Commission pour la consolidation de la paix
Mission	Entité envoyant des acteurs des Nations Unies dans une région d'intérêt	United Nations Operation in Burundi (ONUB), United Nations Mission in Nepal (UMIN)
Représentant	Individu ou petit groupe d'individus représentant les Nations Unies	Envoyé spécial auprès de la mission des Nations Unies en Libye
Groupe de travail	Entité évaluant une problématique avec moins de formalisme qu'une commission	Groupe de travail sur les enfants en conflit armé
Tribunal	Entité chargée de juger des crimes	Tribunaux internationaux pour l'ex Yougoslavie ou le Rwanda
Bureau régional	Entité représentant les Nations Unies dans une région	Bureau regional pour l'Afrique de l'Ouest

Les comités des sanctions ne sont ainsi qu'une forme parmi d'autres d'organe subsidiaire. On remarquera encore qu'« aucun organe subsidiaire n'est qualifié ainsi dans sa dénomination »¹⁹⁴. Bailey note également que 24 organes subsidiaires ont été créés lors des trois premières années (1946-1948) d'activité du Conseil de sécurité, qui faisait face alors à de nombreuses problématiques liées à ses procédures, son organisation et sa constitution. De 1949 à 1962, seulement six organes subsidiaires furent créés, puis deux par an en moyenne de 1962 à 1986.

Le Répertoire, dans une étude relative à l'article 29¹⁹⁵, divise les organes subsidiaires créés en vertu de l'article 29 de la Charte et 28 du règlement provisoire en trois groupes :

- (a) commissions ou comités permanents en charge de questions récurrentes par définition, qui se réunit au siège de l'organisation (tels

¹⁹³ CARCELLI, MICHAELA LANSDALE, ANDREW LUGG, « The Politics of International Peace and Security: Introducing A New Dataset on the Creation of United Nations Security Council Subsidiary Bodies », *op. cit.*, p. 9.

¹⁹⁴ JEAN-PIERRE COT, ALAIN PELLET, MATHIAS FORTEAU, *op. cit.*, p. 583.

¹⁹⁵ Repertory of Practice of United Nations Organs, Chapter V, Article 29, 1945-1954, volume 2, p.115, para. 2.

que le comité d’experts, celui sur l’admission de nouveaux membres ou la commission sur les armes conventionnelles) ;

- (b) commissions ou comités en charge de questions spécifiques sur le terrain (tels que la commission d’enquêtes sur les incidents à la frontière grecque, la commission sur l’Indonésie, *etc.*) ;
- (c) comités de rédaction autres comités ou sous-comités *ad hoc*, en charge d’un problème spécifique unique et qui se réunissent en lieu et place du Conseil de sécurité.

Un outil du système d’information bibliographique des Nations Unies mis en place par la bibliothèque Dag Hammarskjöld, le « *Document Series Symbols* », répertorie également l’ensemble des organes subsidiaires créés pendant la période 1946-1996¹⁹⁶. Cet ouvrage explique notamment le système de référencement bibliographique et d’archivage des Nations Unies, et précise que les documents des organes subsidiaires portent normalement un symbole indiquant d’abord l’organe principal auquel ils sont rattachés (S/ pour le Conseil de sécurité), suivi d’un symbole qui en indique le type :

- /AC.-/ : Comité Ad hoc ou similaire
- /C.-/ : Comité permanent ou de session
- /CN.-/ : Commission
- /CONF.-/ : Conférence
- /GC.-/ : Conseil de gouvernance
- /PC.-/ : Comité préparatoire
- /SC.-/ : Sous-comité
- /Sub.-/ : Sous-commission
- /WG.-/ : Groupe de travail
- /WP.-/ : Groupe de travail

Chaque entité dispose d’un numéro d’enregistrement, puis le symbole suivant indique le type de document : RES pour résolution, PV pour procès-verbal, SR pour compte rendu analytique (« *summary record* »), MIN. pour minutes, *etc.*¹⁹⁷.

Le premier organe subsidiaire créé et référencé par cette nomenclature est la commission d’enquête sur les incidents à la frontière grecque (S/AC.4), créé par une résolution du Conseil de sécurité (S/RES/12) en date du 10 décembre 1946.

Le premier organe subsidiaire mandaté pour le suivi de mesures de sanctions, à savoir le Comité 253 (1968) sur la question de la Rhodésie du Sud, est ainsi référencé comme comité *ad hoc* numéro 15 (S/AC.15). Les 352 comptes rendus analytiques provisoires des sessions privées du Comité 253 (1968) sont par conséquent archivés sous les références S/AC.15/SR.1 à S/AC.15/SR.352, la

¹⁹⁶ ST/LIB/SER.B/5/Rev.5.

¹⁹⁷ Voy. liste exhaustive page vi de ST/LIB/SER.B/5/Rev.5, *op. cit.*

dernière session du Comité ayant eu lieu la veille de l’adoption de la résolution 460 (1979), référencée S/RES/460, qui le dissout.

Le « *Document series symbol* » recense 33 comités *ad hoc* créés entre 1946 et 1996¹⁹⁸. N’ayant pas été mis à jour depuis 1996, il n’existe pas de document officiel répertoriant l’ensemble des organes subsidiaires créés depuis. Sievers et Daws reprennent dans la quatrième édition de leur ouvrage sur les procédures du Conseil de sécurité la liste des comités *ad hoc* et y ajoutent ceux créés entre 1996 et 2014, référencés de S/AC.33 à S/AC.56¹⁹⁹. Ils notent à juste titre qu’il existe des écarts dans la numérotation, puisque d’une part des symboles ont été affectés à des organes qui n’ont finalement pas été créés, et à l’inverse, d’autres ont été créés sans qu’un symbole leur soit affecté²⁰⁰.

Depuis 2014, seuls quatre symboles ont été attribués à des comités *ad hoc*, dont trois à des comités des sanctions – Soudan du Sud (S/AC.57), Mali (S/AC.59) et Haïti (S/AC.60) –, comme recensé dans le tableau synthétique numéro 1²⁰¹.

En prenant en compte les symboles non affectés (total de 13) et ceux recensés par Sievers et Dow comme créés mais sans référence (total de six), les trente comités *ad hoc* correspondant à des comités des sanctions représentent 56.6% de l’ensemble des comités *ad hoc* créés par le Conseil de sécurité depuis 1946. En incluant dans le nombre total de référence les autres types d’organes subsidiaires (sous-comité, commission, *etc.*) recensés par Sievers et Daws (total de six) jusqu’en 2014 plus le S/AC.58²⁰², le pourcentage de comités des sanctions s’élève alors à 50%. On peut donc affirmer qu’un organe subsidiaire créé par le Conseil de sécurité sur deux est un comité des sanctions.

De la légalité des actes et décisions des comités des sanctions

Le principe général relatif à la légalité des actes des organes subsidiaires est celui du respect du cadre du mandat : la légalité des actes et décisions d’un Comité des sanctions dépend de leur conformité avec le mandat conféré par

¹⁹⁸ ST/LIB/SER.B/5/Rev.5, pp. 230 à 233.

¹⁹⁹ LORAINIE SIEVERS, SAM DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, *op. cit.*, pp. 465-467

²⁰⁰ LORAINIE SIEVERS, SAM DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, *op. cit.*, p. 467, note de bas de tableau référencée (a).

²⁰¹ Voy. tableau synthétique numéro 1 en annexe.

²⁰² Si on ajoute à ces six organes subsidiaires les sept non référencés (six par Sievers et Daws plus le S/AC.58, soit un total de 7), on peut également déterminer que 80% des organes subsidiaires créés par le Conseil de sécurité sont des comités *ad hoc* référencés S/AC.XX ; le S/AC.58 semble en effet attribué par erreur au Comité 2206 (2015) sur le Soudan du Sud (voy. <https://research.un.org/en/docs/undocumentsymbols/SAC> consulté le 6 mars 2023), alors que ce Comité dispose déjà du S/AC.57.

l’organe principal²⁰³. Comme détaillé *supra*, un organe principal a la capacité de créer un organe subsidiaire « pour une question déterminée ». Cette « question déterminée » correspond donc au mandat que l’organe principal délègue à l’organe subsidiaire, au-delà duquel toute activité, rapport, acte ou décision serait illégal.

En d’autres termes, « les organes subsidiaires mis en place par le Conseil tirent le fondement de leur existence de la résolution qui les crée. Dans cette mesure, la base juridique des décisions qu’ils adoptent réside dans la résolution créatrice. Dès lors que celle-ci s’avère obligatoire, il semble logique que les décisions prises par les organes ainsi institués le soient aussi »²⁰⁴. Sur, en d’autres termes, note que « les bases juridiques de l’action des organisations ne peuvent résider que dans leur charte constitutive, éventuellement complétée par leur droit dérivé, dans la mesure où les compétences et pouvoirs de l’organisation découlent nécessairement des traités qui l’instituent » ; il précise dans ce contexte que les organes subsidiaires disposent de compétences institutionnelles « suffisamment larges pour autoriser une pratique extensive », en vertu du Chapitre VII, qui les habilite notamment à exercer « une surveillance sur le comportement des Etats Membres »²⁰⁵.

La limite de ces pouvoirs procède donc de la même logique :

*« Les pouvoirs des organisations internationales sont limités à ceux que les Etats Membres lui ont attribués »*²⁰⁶.

Une organisation qui étendrait son domaine de compétence d’elle-même agirait *ultra vires*²⁰⁷, et plus précisément en violation du principe de souveraineté : autant les pouvoirs d’un Etat ne dépendent d’aucune autre autorité, autant ceux d’une organisation sont limités à ceux définis par son mandat et à sa mise en œuvre. La Cour internationale de Justice a déterminé de manière explicite ce principe de spécialité, en rappelant que « les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l’instar des Etats, de compétences générales ». En raison de ce principe, la Cour n’a pu donner l’avis

²⁰³ « The lawfulness of the acts of subsidiary organs will depend on the subsidiary complying with the legal mandate conferred on it by the principal » ; DANESH SAROOSHI, « The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs », in : British yearbook of international law 67.1 (1997), p.413 ; voy. également « The *ultra vires* debate (1965) » in : Mary Ellen O’Connell, « Debating the law of sanctions », European journal of international law, vol. 13, 2002, pp. 64-67.

²⁰⁴ SÂ BENJAMIN TRAORÉ, *L’interprétation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, op. cit., p. 76.

²⁰⁵ JEAN COMBACAU, SERGE SUR, *Droit international public*, Paris, éd. Montchrestien, 6^e éd., 2004, pp. 210-211.

²⁰⁶ HENRY G. SCHERMERS, NIELS M. BLOKKER, *International Institutional Law : Unity Within Diversity*, éd. Brill, 2011, p. 157, para. 209.

²⁰⁷ *Ibid*, pp. 155-156, para. 206.

consultatif qui lui a été demandé par l'Organisation Mondiale de la Santé au sujet de l'emploi de l'arme nucléaire :

« Que l'OMS, en tant que sujet de droit international, soit amenée à en appliquer les règles ou s'intéresse à leur développement, n'a certes rien de surprenant ; mais il ne s'ensuit pas qu'elle ait reçu mandat, au-delà des termes de sa Constitution, pour traiter elle-même de la licéité ou de l'illicéité de l'utilisation d'armement au cours d'hostilités »²⁰⁸.

Il est à noter que tout organe subsidiaire créé légalement par un organe principal devient un organe subsidiaire de l'organisation des Nations Unies²⁰⁹. Cela implique que cet organe subsidiaire jouit des privilèges et immunités de l'organisation et a la capacité, en conformité avec son mandat, de conclure des traités ou d'être partie à un contrat²¹⁰. Cela signifie également que tous les actes des organes subsidiaires sont imputables à l'organisation des Nations Unies²¹¹.

La Cour internationale de Justice a affirmé dans un avis consultatif du 11 avril 1949²¹², demandé par l'Assemblée générale, d'une part que « l'organisation est une personne internationale »²¹³, et d'autre part que :

« Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci »²¹⁴.

²⁰⁸ C.I.J., *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat lors d'un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, Bruxelles, *op. cit.*, p. 820, para. 27.

²⁰⁹ « La Caisse des pensions est un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, créé à la suite d'une décision de l'Assemblée générale des Nations Unies », in « Avis juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies - Immunité de juridiction de la caisse commune des pensions du personnel des nations unies, organe subsidiaire de l'organisation des nations unies, en vertu de l'article ii, section 2, de la convention sur les privilèges et immunités des nations unies -- immunité de juridiction des fonctionnaires des nations unies pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle aux termes de l'article 5, section 18, de ladite convention », ST/LEG/SER.C/16, Annuaire juridique des Nations Unies, 1978, p. 234.

²¹⁰ DANESH SAROOSHI, « The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs », *op. cit.*, p. 414.

²¹¹ ANTONIOS TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council Countermeasures against Wrongful Sanctions*, *op. cit.*, p. 30.

²¹² C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, Bruxelles, *op. cit.*

²¹³ *Ibid.*, p. 245.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 247.

Par conséquent, un organe principal peut déléguer des pouvoirs à un organe subsidiaire, dans le respect des attributions qui lui ont été conférées par la Charte. Il ne peut par définition déléguer des fonctions qui outrepasseraient le mandat que la Charte lui a confié. D’autre part, comme il n’existe pas de liste exhaustive des pouvoirs attribués aux organes principaux, il s’agit en grande partie de pouvoirs implicites²¹⁵.

Principe général de fonctionnement

Le principe général du fonctionnement des comités reflète scrupuleusement celui prévu au sein du Conseil de sécurité lui-même : « organes intergouvernementaux restreints, ces Comités des sanctions constituent une sorte de Conseil de sécurité en miniature »²¹⁶. Ce parallélisme des principes généraux de fonctionnement entre organe principal et subsidiaire contribue d’ailleurs à la légitimité des comités des sanctions et au caractère obligatoire de leurs décisions²¹⁷.

Combacau, à propos du comité créé par l’article 20 de la résolution 253 (1968) sur la situation en Rhodésie du Sud, « organe spécialisé dans le contrôle de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité », souligne que ce dernier à une « indéniable supériorité » en comparaison au Secrétariat général, malgré « l’amélioration de sa technique d’investigation »²¹⁸ : « émanant du Conseil de sécurité, il est revêtu en fait d’une partie de l’autorité que celui-ci s’est donnée en choisissant d’user de son pouvoir de prendre des actes de sanction obligatoires, et il est un organe collectif ayant le pouvoir de discuter et d’apprécier les données qui lui sont fournies »²¹⁹.

2. Des organes subsidiaires aux frontières des comités des sanctions

Le Comité d’experts créé par la résolution 191 (1964)

Le paragraphe 8 de la résolution 191 (1964), relative à « la question du conflit racial en Afrique du Sud »²²⁰, crée, sur recommandation du groupe d’experts établi par la résolution 182 (1963) du Conseil de sécurité²²¹, un « comité

²¹⁵ HENRY G. SCHERMERS, NIELS M. BLOKKER, *International Institutional Law : Unity Within Diversity*, op. cit., pp. 180-181, para. 232.

²¹⁶ SÂ BENJAMIN TRAORÉ, *L’interprétation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations*, op. cit., pp. 76-77.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 77.

²¹⁸ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l’ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, op. cit., p. 332, para. 181.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ S/RES/191, 18 juin 1964.

²²¹ S/RES/182, 4 décembre 1963, p. 9, para. 6.

d'experts, composé de représentants de chacun des Membres actuels du Conseil de sécurité, qui devra entreprendre une étude technique et pratique, et faire rapport au Conseil, sur la possibilité, l'efficacité et les incidences de mesures que le Conseil pourrait, selon qu'il conviendra, prendre aux termes de la Charte des Nations Unies ». Ce comité est référencé comme un organe subsidiaire sous le symbole S/AC.14. Le paragraphe 9 de la même résolution prie le Secrétaire général de coopérer avec le Comité, tandis que le paragraphe 10 « autorise le comité d'experts à prier tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies de coopérer avec lui », et de lui transmettre « leurs vues sur les mesures en question ».

Les décisions prises par le Comité 191 (1964) en matière d'organisation et de directives de travail serviront de référence aux comités suivants, comme nous le verrons *infra*. Ce comité se réunira officiellement à 38 reprises entre sa création par la résolution 191 (1964) et l'adoption du projet de rapport au Conseil de sécurité le 27 février 1965²²².

Sous-comité ad hoc sur la Namibie (1970-1972) créé par la résolution 276 (1970)

La situation dans le Sud-Ouest de l'Afrique (qui devient Namibie aux Nations Unies à partir de 1968), a fait l'objet de 27 résolutions du Conseil de sécurité entre 1946 et 1990, date de l'indépendance de ce territoire²²³. Le sous-comité *ad hoc* sur la Namibie, créé le 30 janvier 1970 par la résolution 276 du Conseil de sécurité, en vertu de l'article 28 du règlement provisoire, a eu un mandat similaire en de nombreux points aux futurs comités des sanctions²²⁴.

On remarquera tout d'abord encore une fois la liberté que le Conseil de sécurité se donne dans la labellisation des organes subsidiaires. En l'occurrence, ce sous-comité n'est structurellement « sous » aucun comité en particulier. Pour être cohérent avec sa pratique de création d'organes subsidiaires, le Conseil de sécurité aurait donc pu dénommer cet organe « comité *ad-hoc* », voire comité, chaque organe subsidiaire étant par définition *ad-hoc* puisque désigné par le Conseil de sécurité « pour une question déterminée »²²⁵.

²²² S/AC.14/SR.38, 11 mars 1965.

²²³ AURIANE GUILBAUD, « 276 (1970) : la situation en Namibie » in : Mélanie Albaret, Emmanuel Decaux, Nicolas Lemay-Hébert, Delphine Placidi-Frot, (dirs.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, 2012, p. 73.

²²⁴ S/RES/276, 30 janvier 1970.

²²⁵ *Ad hoc* : ad hoc, ponctuel, de circonstance, circonstanciel, conçu à cet effet, spécial, spécifique [...] *ad hoc body* : organe ad hoc (dont l'étendue et la durée du mandat sont limitées) ; *Lexique Général Anglais Français*, United Nations Publication, New York, 1991, p. 9.

Dans un paragraphe introductif, la résolution rappelle qu’elle s’inscrit dans le prolongement de la résolution 269 (1969), qui menaçait dans son paragraphe 6 de prendre des « mesures efficaces » au cas où l’Afrique du Sud ne se retirerait pas de Namibie avant le 4 octobre 1969²²⁶. Cette « mesure efficace » sera donc prise par la résolution 276 (1970) : il s’agit de la création du sous-comité *ad hoc*. On notera par ailleurs l’absence de référence au compte rendu du Secrétaire général demandé par le Conseil de sécurité dans son paragraphe 9 de la résolution 269 (1969) sur le suivi de l’application de cette même résolution.

Le mandat du sous-comité *ad hoc* est défini par l’article 6 de la résolution 276 (1970), à savoir :

« étudiera, en consultation avec le Secrétaire-général, les moyens par lesquels les résolutions pertinentes du Conseil, y compris la présente résolution, peuvent être effectivement appliquées conformément aux dispositions appropriées de la Charte, compte tenu du refus flagrant de l’Afrique du Sud de se retirer de Namibie, et qui présentera [au Conseil de sécurité] ses recommandations d’ici au 30 avril 1970 » ;

A noter par ailleurs que l’article 7 de ladite résolution

« prie tous les Etats, ainsi que les institutions spécialisées et les autres organes intéressés de l’Organisation des Nations Unies, de fournir au sous-comité tous renseignements et toute autre assistance dont il pourra avoir besoin en exécution de la présente résolution ».

On retrouve ainsi trois aspects essentiels du mandat-type des futurs régimes de sanctions :

- proposer des recommandations au Conseil de sécurité sur des questions de paix et de sécurité régionales et l’application des résolutions prises, ce dernier point rappelant d’ailleurs le langage de l’article 41 de la Charte (pour rappel : « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n’impliquant pas l’emploi de la force armée doivent être prises *pour donner effet à ses décisions* ») ;
- récolter des renseignements auprès des Etats-Membres et de l’ONU et de ses institutions spécialisées ;
- soumettre des rapports au Conseil de sécurité.

L’obligation de coopération est par ailleurs formalisée de manière contraignante – le Conseil de sécurité « prie » (*requests* dans sa version originale en anglais)²²⁷

²²⁶ S/RES/269, 12 août 1969.

²²⁷ *Requests* peut être ainsi traduit en français : charge ; demande ; prie ; souhaite (que). ST/DCS/1/Rev.3, *Lexique Général Anglais Français*, United Nations Publication, New York, 1991, p. 370.

les Etats Membres, une formulation considérée comme une injonction opérative et contraignante, et non une simple exhortation. Néanmoins, la seule analyse du langage n'est pas suffisante à identifier le caractère obligatoire d'une résolution – l'intention normative du Conseil de sécurité est avant tout déterminée par une démarche interprétative complexe²²⁸.

Autres caractéristiques communes entre ce sous-comité et les futurs comités des sanctions, sa composition – l'ensemble des Membres du Conseil de sécurité avec un président, un vice président et un rapporteur désignés pour une année –, son mode de décision par consensus lors de réunions à huis clos formelles, avec minutes distribuées uniquement aux participants²²⁹, et la publication de son rapport comme document du Conseil de sécurité (S/9863)²³⁰. Le mandat du sous-comité a été reconduit à deux reprises, dans un premier temps par la résolution 283 (1970), qui fait référence au rapport et à ses recommandations, et la 301 (1971), qui modifie son mandat à la marge.

Selon Bailey, le sous-comité a déployé une activité importante, avec une quarantaine de réunions et quatre rapports au Conseil de sécurité en moins de trois ans, mais a exprimé sa déception face au faible taux de réponse à ses demandes de renseignements, et aux difficultés rencontrées, tant d'un point de vue politique que procédural²³¹. Son rôle est toutefois passé au second plan avec la montée en puissance des sanctions contre l'Afrique du Sud, et l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice le 21 juin 1971 à la demande du Conseil de sécurité suite à l'adoption de la résolution 284 (1970), sur recommandation du sous-comité²³².

La résolution 1373 (2001) et le Comité contre le terrorisme

Comme souligné par Jean Combacau, la résolution 1373 (2001) a « l'esprit » d'une résolution créant un régime de sanctions. Il s'agit d'une « résolution-cadre » qui a pour objectif de « contraindre les Etats à en venir – ou revenir – à "l'observance d'une conduite jugée conforme aux exigences de l'ordre public international" »²³³, à travers « une obligation générale de coopérer »²³⁴. Une littérature abondante la décrit comme novatrice dans la mesure où le Conseil de

²²⁸ SÂ BENJAMIN TRAORÉ, *L'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, op. cit., pp. 98-102.

²²⁹ S/AC.17/SR.1 et S/AC.17/SR.2.

²³⁰ S/9863, 7 juillet 1970, Rapport du sous-comité *ad hoc* créé en application de la Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité.

²³¹ SYDNEY D. BAILEY, *The Procedure of the UN Security Council*, op. cit., pp. 316-317.

²³² S/9863, op. cit., p. 8, para. 5.

²³³ SANDRA SZUREK, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif ? », op. cit., p. 20, para. 23.

²³⁴ *Ibid.*, p. 14, para. 15.

sécurité y édicte des règles générales et abstraites destinées à la lutte contre le terrorisme²³⁵.

Afin de veiller à la mise en œuvre de cette résolution, un organe subsidiaire du Conseil de sécurité a été créé, le comité contre le terrorisme, dont les documents sont référencés S/AC.40. Ce comité s’est constitué en un « organe de contrôle particulièrement vigilant de l’application de certaines conventions, comme la convention internationale sur la répression du financement du terrorisme »²³⁶, et demeure l’un des organes subsidiaires les plus actifs en termes de production, avec quatre sessions officielles privées en 2022 qui ont fait l’objet de comptes rendus analytiques²³⁷. Néanmoins, la résolution 1373 (2001) ne prévoit pas de sanctions en cas de non-conformité aux obligations prévues par cette même résolution, notamment celle d’adopter, dans le cadre de des législations internes à chaque Etat Membre, des dispositions de lutte contre le financement du terrorisme²³⁸.

Le Comité créé par la résolution 1540 (2004)

Ce comité, référencé S/AC.44, a pour mandat de veiller au respect des obligations générales édictées par le Conseil de sécurité, en vertu du Chapitre VII, en vue de prévenir l’utilisation d’armes de destruction massive à des fins terroristes. Il est assisté par un groupe d’experts, basé à New York. Aucune mesure en application de l’article 41 de la Charte n’est toutefois prévue par la résolution 1540 (2004), qui stipule notamment que les Etats doivent adopter « une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique », en particulier terroriste, d’avoir accès à des armes nucléaires, chimiques ou biologiques²³⁹.

Néanmoins, contrairement à la pratique en matière de sanctions, ce comité a un mandat de dix années. La résolution 2663 (2022) a ainsi prolongé le mandat du Comité 1540 (2004) jusqu’en 2032. Cette résolution demande par ailleurs aux Comités 1540 (2004), 1373 (2001) et 1267 (1999), de renforcer leur coopération, de partager de l’information, de coordonner leurs visites, et de

²³⁵ GUILLAUME LE FLOCH, « La contribution des Nations Unies à la lutte contre le financement du terrorisme », in : Jean-Marc Sorel (dir.), *La lutte contre le financement du terrorisme : perspective transatlantique*, Cahiers Internationaux numéro 21, éd. Pedone, 2009, p. 23.

²³⁶ SANDRA SZUREK, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l’empire du chapitre VII : un laboratoire normatif ? », *op. cit.*, p. 47, para. 66.

²³⁷ Voy. S/AC.40/SR.362 à S/AC.40/SR.365.

²³⁸ SANDRA SZUREK, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l’empire du chapitre VII : un laboratoire normatif ? », *op. cit.*, p. 35, para. 50.

²³⁹ S/RES/1540, 27 janvier 2005, p. 3, para. 2.

rendre compte conjointement au Conseil de sécurité, une fois par an, de leur coopération.

3. *Mise en œuvre directe des sanctions par le Conseil de sécurité en l'absence d'organe subsidiaire*

Le Conseil de sécurité a adopté le 23 janvier 1992 la résolution 733 (1992), décidant par son paragraphe 5, d'« appliquer immédiatement un embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armes et d'équipements militaires à la Somalie », mais sans créer de Comité pour veiller à sa mise en œuvre. Cette situation durera jusqu'à l'adoption le 24 avril 1992 de la résolution 751 (1992), qui dans son paragraphe 11 « décide de constituer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil ». Le régime de sanctions contre la Somalie a donc existé sans Comité pendant trois mois, de janvier à avril 1992.

Les raisons qui expliqueraient l'absence de Comité dans la résolution 733 (1992), alors que deux régimes de sanctions viennent tout juste d'être créés avec chacun leur Comité – à travers les résolutions 661 (1990) et 724 (1991) sur respectivement l'Iraq et l'ex-Yougoslavie –, et l'existence d'un délai de trois mois pour y remédier, ne sont pas connues²⁴⁰. Il pourrait aussi bien s'agir d'un oubli, que la conséquence d'une « obligation d'agir » que se serait imposée le Conseil de sécurité sur la Somalie – le Conseil prenant des décisions en réponse à une situation inscrite à son agenda sans réelle logique fonctionnelle ni de résultat, comme déjà vu *supra*²⁴¹. Atta-Asamoah souligne à ce titre que la résolution 733 (1992) pourrait correspondre à un « *package response* » à une crise, sans prendre en compte de manière pragmatique les problématiques qui seraient liées à la mise en œuvre du « paquet » de mesures décidées. Bettati indique d'ailleurs que le Conseil de sécurité a constamment adapté son approche au cours des années 1992-1993 face à l'évolution de la situation en Somalie, de manière graduelle, y compris en termes de recours à la force et d'innovation juridique dans ses modalités²⁴².

Malgré tout, Atta-Asamoah considère qu'il est plus probable que la mise en œuvre de l'embargo décidé par la résolution 733 (1992) n'était pas la priorité

²⁴⁰ ANDREWS ATTA-ASAMOAH, « Sanctions and embargoes in Africa Implementation dynamics, prospects and challenges in the case of Somalia », ISS Paper 180, March 2009, p. 7.

²⁴¹ « *Members [of the Security Council] often feel compelled to act, even if the response may be insufficient or flawed, out of a desire to maintain the Council's legitimacy* » ; SHANNON CARCELLI, MICHAELA LANSDALE, ANDREW LUGG, « The Politics of International Peace and Security: Introducing A New Dataset on the Creation of United Nations Security Council Subsidiary Bodies », *op. cit.*, p. 27.

²⁴² MARIO BETTATI, « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoirs*, vol. 109, no 2, 2004, pp. 113-114.

du Conseil à ce moment. Il rappelle pour illustrer cet argument que le Comité 751 (1992) n’a, par la suite, « pas fait beaucoup durant les huit premières années de son existence », avec « seulement 15 réunions formelles pendant cette période »²⁴³, ni pris aucune initiative pour obtenir des informations de première main relatives aux violations de l’embargo, malgré un nombre important de rapports y faisant référence. Cette inertie contraste avec l’activité soutenue des comités des sanctions du Conseil de sécurité sur la situation en ex-Yougoslavie ou l’Iraq²⁴⁴, qui lui sont contemporains, mais qui concernent des situations plus classiques de conflits interétatiques et d’agression et pour lesquelles les mesures prévues à l’article 41 semblent être l’outil idéal à mettre en œuvre (« *On paper at least, sanctions appear the ideal tool to apply to address interstate conflicts* »)²⁴⁵. A contrario, la résolution 733 (1992) s’adresse à une situation de guerre civile (« *intrastate conflict* »), marquant ainsi une évolution majeure dans l’approche du Conseil de sécurité, libéré des contraintes de la guerre froide qui pesaient sur son champ d’action²⁴⁶.

La situation est différente pour la mise en œuvre de sanctions contre le Soudan, décidées par les résolutions 1054 (1996) puis 1070 (1996) du Conseil de sécurité qui ne créent pas de mécanisme de surveillance et/ou de vérification. Cette absence de comité afin de vérifier l’application des sanctions démontre que la création d’un organe subsidiaire relève d’une pratique institutionnelle, et suggère également, selon Farrall, que le Conseil de sécurité n’était pas particulièrement intéressé par leur mise en œuvre au Soudan²⁴⁷.

La résolution 1044 (1996), dans sa qualification des faits justifiant la saisine du Conseil de sécurité, associe la situation au Soudan à la déclaration faite par le

²⁴³ « Anatomy of a sanctions regime: a case study of sixteen years of failed efforts to effectively implement sanctions in Somalia », Security Council Report – Special Research Report, 2008, n° 4, 16 septembre 2008, p. 2 ; on notera toutefois que, comme explicité par le tableau synthétique numéro 4, qu’une fréquence biannuelle pour des réunions formelles de Comité des sanctions constituerait depuis 2016 une périodicité exceptionnelle.

²⁴⁴ « *In the 1990s, the Council’s Sanctions Committee took no steps to acquire direct knowledge of violations, despite overwhelming reports from the media and UN officials that weapons were flowing into Somalia unabated. Nor as the years went by did the Committee seek to employ techniques developed in other Council sanctions committees, such as those for the former Yugoslavia or even Iraq* » ; « Anatomy of a sanctions regime: a case study of sixteen years of failed efforts to effectively implement sanctions in Somalia », Security Council Report – Special Research Report, 2008, n° 4, 16 septembre 2008, p. 2.

²⁴⁵ ANDREA CHARRON, *UN Sanctions and Conflict : Responding to Peace and Security Threats*, op. cit., p. 16.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 42.

²⁴⁷ « *In fact, the Council did not even create a sanctions committee for the 1054 Sudan sanctions regime, suggesting that it was not particularly interested in monitoring the implementation of these sanctions* » ; JEREMY FARRALL, « Should the United Nations Security Council Leave it to the Experts? The Governance and Accountability of UN Sanctions Monitoring », in : Jeremy Farrall, Kim Rubenstein, (dirs.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 194.

Président du Conseil relative au terrorisme international (S/23500), et rappelle que la « répression des actes de terrorisme international, y compris ceux dans lesquels des Etat sont impliqués, est une composante essentielle du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Ces rappels de principes généraux guidant l'action du Conseil de sécurité sont associés, au paragraphe 2 de la résolution, à « la violation flagrante de la souveraineté de l'intégrité de l'Ethiopie et la tentative faite pour troubler la paix et la sécurité de ce pays et de toute la région ».

Le paragraphe 6 de la résolution 1044 (1996) « appuie les efforts que continue de faire l'OUA [NDR : ancienne dénommination de l'Union Africaine] pour appliquer ces décisions », à savoir, tel que rappelé au paragraphe 4, l'extradition de trois suspects recherchés pour tentative d'assassinat du Président égyptien, et de « renoncer à soutenir et faciliter des activités terroristes ». Le paragraphe 7 prie le Secrétaire général de faire un rapport au Conseil de sécurité dans les 60 jours relatif à l'application de cette même résolution.

Dans ce rapport, référencé S/1996/179, le Secrétaire général indique que le gouvernement du Soudan n'a pas pris les mesures demandées au paragraphe 4 de la résolution 1044 (1996). Le rapport détaille également les différentes missions entreprises par un envoyé spécial du Secrétaire général, dans l'ensemble des pays limitrophes du Soudan, qui désignaient ce dernier comme soutenant le terrorisme. Ce rapport est discuté par le Conseil de sécurité le 26 avril 1996 à sa 3660^e séance, et débouche lors de la même séance au vote de la résolution 1054 (1996) qui impose des sanctions diplomatiques contre le Soudan à partir du 10 mai 1996.

Le Conseil de sécurité, qui agit dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, décide à nouveau dans son paragraphe 8 de réexaminer la question dans 60 jours. Ce réexamen doit se faire sur la base des informations fournies par les Etats au Secrétaire général (paragraphe 6) et du rapport de ce dernier au Conseil de sécurité (paragraphe 7). Lors de ce réexamen à la 3690^e séance du Conseil de sécurité le 16 août 1996, ce dernier prend acte du rapport du Secrétaire général référencé S/1996/541 qui constate à nouveau la non mise en œuvre par le Soudan des mesures prévues au paragraphe 4 de la résolution 1044 (1996). Sur la base de ce dernier, notamment, le Conseil de sécurité a à nouveau renforcé ses sanctions contre le Soudan, en adoptant la résolution 1070 (1996) qui met en place des restrictions sur le transport aérien (qualifiées d'embargo aérien) depuis et vers le Soudan. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le projet de résolution soumis par le Botswana, l'Egypte et la Guinée-Bissau, a pour autre titre « projet de résolution sur l'imposition d'un embargo aérien à l'encontre du Soudan pour renforcer la mise en œuvre des résolutions 1044 (1996) et 1054 (1996) du Conseil de sécurité ».

Cette formulation reprend celle de l’article 41 de la Charte, qui justifie le recours aux mesures devant « être prises pour donner effet à ses décisions ». De fait, l’absence de Comité dans le suivi des sanctions contre le Soudan implique que le Conseil de sécurité examine directement en séance la mise en œuvre des sanctions, avec comme support les rapports du Secrétaire général, que les Etats doivent directement informer le Conseil des mesures prises en application du paragraphe 3 de la résolution 1054 (1996).

Toutefois, l’absence de résolution sur le Soudan entre 1996 et 2001 révèle que le Conseil de sécurité n’a pas réexaminé l’état de la mise en œuvre des mesures prises au cours de cette période. Au contraire, si un organe subsidiaire dédié à ce régime de sanctions avait existé, il aurait pu par exemple prendre acte d’informations communiquées par des Etats relatives à l’application, ou la non-application, de ces mesures de sanctions. Surtout, l’organe principal impose à son organe subsidiaire, sauf rare exception, une obligation de rapport, à une fréquence au moins annuelle, ce qui impose à ces deux organes une certaine périodicité dans l’examen de la situation en question.

Les débats initiaux au vote de la résolution 1044 (1996), tels que retranscrits par la section points de l’ordre du jour du Répertoire²⁴⁸, ne font aucunement état de débat au sujet de la nécessité de créer un organe subsidiaire, alors que dix comités des sanctions ont déjà été créés par le Conseil de sécurité à cette date. Au cours des discussions sur ce texte, le représentant du Soudan reproche d’ailleurs au Conseil de sécurité de ne pas avoir procédé par étape, estimant que la résolution 1044 (1996) aurait dû prendre « la forme d’un avertissement précédant des sanctions ».

Les sanctions contre le Soudan sont levées par la résolution 1372 (2001), notamment à la suite de courriers en date du 5 et 9 juin 2000, adressés au Président du Conseil de sécurité respectivement par l’Ethiopie et l’Egypte, appuyant la levée des sanctions²⁴⁹. A nouveau, l’absence de Comité place le Conseil de sécurité au cœur de la levée des sanctions.

Section 2 : Les comités des sanctions au regard de la jurisprudence internationale

A. Le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires et la jurisprudence de la Cour internationale de Justice

Les limites posées aux pouvoirs généraux et spécifiques du Conseil de sécurité sont celles de la compétence donnée par la Charte au Conseil de sécurité, et les

²⁴⁸ S/PV.3627, 31 janvier 1996 ; Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, Chapitre XI, pp. 1157-1158 et pp. 11880-1181.

²⁴⁹ S/RES/1372, 28 septembre 2001.

buts et principes énoncés dans le chapitre I de la Charte, articles 1 et 2. Toute décision du Conseil de sécurité qui ne respecterait pas les principes et objectifs de la Charte, ou prise en violation du *jus cogens*, serait donc illégale²⁵⁰.

Dominicé souligne que « le Conseil de sécurité, en sa qualité d'organe des Nations Unies, non seulement doit respecter les normes impératives, mais encore doit être particulièrement attentif à le faire. [...] Par exemple, un embargo sur les relations commerciales doit respecter les exigences élémentaires d'humanité en matière de biens médicaux, le cas échéant de produits alimentaires de base, notamment pour les enfants », citant ici la résolution 661 (1990) créant le Comité des sanctions sur l'Iraq. Et de conclure que « même lorsqu'il est conforme aux règles de compétence énoncées par la Charte, l'exercice de ses pouvoirs par le Conseil de sécurité n'est pas entièrement libre »²⁵¹.

La littérature, par analogie, classe souvent les organes principaux établis par la Charte par type de pouvoir – exécutif (Conseil de sécurité, Secrétariat général), législatif (Assemblée générale) et judiciaire (Cour internationale de Justice). La Charte n'est pour autant pas une constitution mondiale – mais un cadre constitutionnel²⁵² – et ses organes ne constituent pas un gouvernement. Les Etats fondateurs n'ont ainsi pas souhaité intégrer dans la Charte de séparation des pouvoirs *stricto sensu*, dont le contrôle de légalité des décisions du Conseil de sécurité par la Cour internationale de Justice aurait été l'illustration la plus évidente²⁵³. La Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie énonce également clairement dans son arrêt Tadić de 1995 « que la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire [...] ne s'applique pas [...] au cadre d'une organisation internationale comme les Nations Unies »²⁵⁴, même si elle indique par ailleurs que celle-ci est « établie par un traité qui sert de cadre constitutionnel à ladite organisation »²⁵⁵.

²⁵⁰ DAVID SCHWEIGMAN, *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter, Legal limits and the role of the international court of justice*, Kluwer Law International, 2001, p. 205.

²⁵¹ CHRISTIAN DOMINICÉ, « Le Conseil de sécurité et le droit international », in : Christian Dominicé, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, op. cit., paras. 64-69, pp. 211-212.

²⁵² Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur contre Dusko Tadić (Jugement)*, arrêt du 2 octobre 1995, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p. 1434, para. 28.

²⁵³ HENRY G. SCHERMERS, NIELS M. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, op. cit., pp. 170-172, paras. 222-223.

²⁵⁴ Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur contre Dusko Tadić (Jugement)*, arrêt du 2 octobre 1995, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., pp. 1440-1441, para. 43.

²⁵⁵ *Ibid.*, pp. 1434, para. 28.

La Cour internationale de Justice a par ailleurs été amenée, de manière incidente, à définir les limites aux pouvoirs discrétionnaires du Conseil de sécurité. Selon la Cour, citant l’article 24, paragraphe 2, de la Charte, « le texte de la Charte vise donc des pouvoirs spécifiques et non un pouvoir absolu », les pouvoirs du Conseil de sécurité ne pouvant pas, « en tout état de cause, excéder les limites de la compétence de l’Organisation dans son ensemble »²⁵⁶. La Cour internationale de Justice va ainsi définir certaines limites à l’action du Conseil de sécurité, *inter alia* : le caractère exécutoire de ses résolutions, la personnalité juridique des organes subsidiaires et le principe de spécialité.

1. *Avis consultatif à la demande du Conseil de sécurité*

Le Conseil de sécurité des Nations Unies, suite à l’adoption le 29 juillet 1970 de la résolution 284 (1970)²⁵⁷ et à la recommandation du sous-comité *ad hoc* sur la Namibie²⁵⁸, a demandé un avis consultatif à la Cour internationale de Justice, en lui posant la question suivante :

« Quelles sont les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité ? »

Il s’agit du seul cas de demande par le Conseil de sécurité d’avis consultatif à la Cour internationale de Justice, qui est pourtant un organe principal institué par la Charte et dont les juges sont élus par le Conseil de sécurité et l’Assemblée générale. D’autant plus que cette question spécifique à la situation en Namibie pose *in fine* celle plus large du caractère contraignant des décisions du Conseil de sécurité.

L’avis souligne l’importance de l’usage fait par le Conseil de sécurité d’agir dans le cadre d’une « situation », et non d’un « différend » – l’emploi du second terme faisant appel à des articles spécifiques de la Charte, notamment à ceux du chapitre VI relatif au règlement des différends. *A contrario*, l’article 40 du chapitre VII débute par la nécessité exprimée par le Conseil d’agir « afin d’empêcher la situation de s’aggraver », le terme « différend » n’étant *de facto* pas employé dans aucun des articles du chapitre.

La Cour rappelle par ailleurs qu’elle n’a pas de pouvoir de contrôle judiciaire ni d’appel à l’égard des organes de l’ONU (voy. p. 33), et que ses avis ne peuvent porter sur la validité de leurs résolutions.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ S/RES/284, 29 juillet 1970.

²⁵⁸ S/9863, *op. cit.*, p. 8, para. 5.

Enfin, la Cour insiste clairement sur l'effet contraignant des décisions du Conseil de sécurité. Elle rappelle tout d'abord son avis consultatif du 11 avril 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, qui précisait que la Charte « a défini la position des Membres par rapport à l'organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle, d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité »²⁵⁹.

La Cour souligne par ailleurs que l'article 25 de la Charte concerne toutes les décisions prises par le Conseil de sécurité, et pas uniquement celles sous chapitre VII. Le caractère contraignant pour les Etats Membres doit être toutefois apprécié à l'aune d'une analyse soigneuse du libellé de la résolution, « avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire ». La Cour précise son avis en estimant qu'« il convient de déterminer dans chaque cas si [les pouvoirs découlant de l'article 25] ont été en fait exercés, compte tenu des termes de la résolution à interpréter »²⁶⁰.

De facto, il faut considérer que l'emploi de verbes performatifs (« décider », « demander ») signifie que le Conseil de sécurité a pris une décision à caractère obligatoire. Cela exclurait du champ d'application de l'article 25 l'ensemble des paragraphes introductifs des résolutions du Conseil de sécurité, mais également les paragraphes opératifs qui emploieraient les verbes « recommander », « exhorter », *etc.* Cette interprétation est induite de l'opinion individuelle commune exprimée à l'occasion de la première décision prise par la Cour, en 1948, sur l'affaire du détroit de Corfou par Messieurs Basdevant, Alvarez, Winiarski, Zoricic, De Visscher, Badawi Pacha et Krylov²⁶¹. Ces derniers insistent sur le fait que « tenant compte [premièrement] du sens habituel du terme "recommandation", sens que ce terme a conservé dans la langue diplomatique », il n'est pas possible de l'interpréter de manière à y voir « un cas nouveau de juridiction obligatoire ». La Cour rappelle ainsi que les mots ont un « sens habituel », notamment dans la « langue diplomatique », et qu'il faut donc s'y référer lorsqu'il s'agit de conclure ou non à l'effet « obligatoire » d'une résolution du Conseil de sécurité en vertu de l'article 25 de la Charte²⁶².

²⁵⁹ C.I.J., *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, Bruxelles, *op. cit.*, p. 474, para. 116.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 473, para. 114.

²⁶¹ C.I.J., *Affaire du Déroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, Arrêt du 25 mars 1948, Exceptions préliminaires, Opinion individuelle de Messieurs Basdevant, Alvarez, Winiarski, Zoricic, De Visscher, Badawi Pacha, Krylov, pp. 31-32.

²⁶² *Ibid.*, p. 32.

2. Encadrement jurisprudentiel des pouvoirs et compétences à la demande du Conseil de sécurité

*L’ordonnance du 14 avril 1992 et l’arrêt du 27 février 1998 dans le cadre de l’affaire relative à des questions d’interprétation et d’application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l’incident aérien de Lockerbie*²⁶³

L’affaire Lockerbie a été l’occasion pour la Cour internationale de Justice de clarifier le rôle de la Cour vis-à-vis du Conseil de sécurité. Cette clarification a pu être effectuée à l’occasion des débats liés à la demande en indication de mesures conservatoires, qui se sont déroulés entre deux résolutions du Conseil de sécurité, mais également lors de ceux relatifs à l’exception d’irrecevabilité. En effet, dans ce dernier cadre, il était allégué par le Royaume-Uni que la Cour devait se déclarer incompétente en raison des décisions prises par le Conseil de sécurité pour répondre à la situation libyenne, à savoir la résolution 748 (1992), établissant le Comité des sanctions sur la Libye en vertu du Chapitre VII de la Charte, et la résolution 883 (1993), complétant le mandat du Comité 748 (1992) et imposant de nouvelles mesures coercitives, toujours dans le cadre du Chapitre VII de la Charte.

Dans son arrêt du 27 février 1998, la Cour Internationale de Justice considère tout d’abord qu’une jurisprudence constante de la Cour fait que si celle-ci était compétente à la date de la requête, « elle l’est demeurée », et que des résolutions adoptées ultérieurement par le Conseil de sécurité ne sauraient « affecter une compétence déjà établie »²⁶⁴. La Cour distingue par ailleurs les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité de celles qui ne le sont pas : « quant à la résolution 731 (1992) du Conseil de sécurité, adoptée avant le dépôt de la requête, elle ne saurait constituer un obstacle juridique à la recevabilité de celle-ci car il s’agissait d’une simple recommandation sans effet contraignant, comme le reconnaît d’ailleurs le Royaume-Uni lui-même »²⁶⁵. En effet, la

²⁶³ C.I.J., *Questions d’interprétation et d’application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l’incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d’Amérique)*, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, Bruxelles, 2^e éd., Bruylant, 2010, pp. 755-759 ; C.I.J., *Questions d’interprétation et d’application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l’incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, arrêt du 27 février 1998, consulté le 17 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/88/088-19980227-JUD-01-00-FR.pdf> ; C.I.J., *Demande en indication de mesures conservatoires (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, ordonnance du 14 avril 1992, consulté le 17 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/88/088-19920414-ORD-01-00-FR.pdf>

²⁶⁴ *Questions d’interprétation et d’application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l’incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, exceptions préliminaires, arrêt, C. I. J. Recueil 1998, p. 26, para. 38.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 26, para. 44.

résolution 731 (1992), ne fait pas référence au Chapitre VII de la Charte, contrairement aux résolutions suivantes créant le régime de sanctions.

Le juge Bedjaoui rappelle ainsi dans son opinion dissidente, jointe à l’ordonnance du 14 avril 1992 relative à la demande en indication de mesures conservatoires²⁶⁶, que « la Cour s’est donc interdit à bon droit de contrôler le Conseil de sécurité dans son pouvoir exclusif d’appliquer à cette affaire un traitement politique, c’est-à-dire échappant aux normes et procédures applicables dans une institution judiciaire comme la Cour »²⁶⁷. La Cour avait énoncé ce principe dans l’avis consultatif de 1971 détaillé *infra*.

Le juge Bedjaoui souligne par ailleurs que « la Cour a refusé, de manière irréprochable, de suivre une des Parties dans la critique de l’action du Conseil de sécurité »²⁶⁸. Néanmoins, le juge Bedjaoui regrette que le Conseil n’ait pas « songé à demander un avis consultatif à la Cour susceptible de l’éclairer avant d’adopter la résolution 731 le 21 janvier 1992 »²⁶⁹, d’autant plus que la résolution 748 (1992) décide le 31 mars 1992 de prendre des mesures prévues à l’article 41 de la Charte en lien avec des demandes du Conseil de sécurité restées sans réponse, alors même que ces demandes faisaient partiellement l’objet de la requête déposée au greffe de la Cour le 3 mars 1992 par le gouvernement libyen.

Le juge Bedjaoui note ensuite que la résolution 731 (1992) a été adoptée en janvier sous chapitre VI – règlement des différends – tandis que la résolution 748 l’était le 31 mars 1992 sous chapitre VII²⁷⁰, le passage de l’un à l’autre étant justifié par le Conseil de sécurité, dans un paragraphe introductif, par le fait que « le défaut de la part du gouvernement libyen de montrer par des actes concrets sa renonciation au terrorisme et, en particulier, son manquement continu à répondre de manière complète et effective aux requêtes contenues dans la résolution 731 (1992) constituent une menace pour la paix et la sécurité internationale ».

Cette interprétation extensive et discrétionnaire de la notion de menace, rappelle le juge Bedjaoui, a déjà été contestée dans des opinions contradictoires de juges de la Cour par le passé²⁷¹. Cette « monopolarité activante » du Conseil de sécurité, décrite par Conforti en reprenant une expression de René-Jean

²⁶⁶ C.I.J., *Demande en indication de mesures conservatoires*, ordonnance du 14 avril 1992, opinion dissidente de M. Bedjaoui, consulté le 17 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/88/088-19920414-ORD-01-06-FR.pdf>

²⁶⁷ *Ibid.*, para. 18.

²⁶⁸ *Ibid.*, para. 19.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*, paras. 20-21.

Dupuy²⁷², l’amène donc « à considérer comme menace contre la paix des situations qui ne sont pas considérées comme telles par la majorité des Etats »²⁷³. Conforti note également que l’augmentation du nombre des contestations de caractère juridique, c’est-à-dire des accusations de violation de la Charte, est liée à l’adoption par le Conseil de sécurité depuis l’effondrement de l’URSS de « mesures d’une certaine efficacité, sans demander le consentement préalable des Etats auxquels elles sont directement adressées », et que ces contestations juridiques s’apparentent à celles des premières années de vie du Conseil de sécurité²⁷⁴, et qu’elles illustrent une forme d’ajustement à une nouvelle pratique. Brugère fait le même constat, concluant sa thèse sur le fait que la menace contre la paix de l’article 39 de la Charte est un concept fondamental du droit international, et que sa détermination par le Conseil de sécurité est encadrée par et produit des effets en droit²⁷⁵. Celle-ci qui constitue par ailleurs un « intérêt commun » autour duquel, selon Brugère, s’est institutionnalisé la communauté internationale²⁷⁶.

Enfin, le juge Bedjaoui remarque en conclusion qu’« en d’autres temps, le Conseil de sécurité attendait la décision de la Cour »²⁷⁷. Le juge sous-entend ici, en se référant à un usage précédent, que le Conseil de sécurité aurait évolué dans ses pratiques, en prenant une décision indépendamment de l’appréciation juridique que la Cour internationale de Justice pourrait avoir de la même situation. Ce désintérêt manifeste pour l’opinion de la Cour a toutefois permis au Conseil de prendre une décision en toute autonomie, sachant que, cas échéant, le Conseil de sécurité se serait senti lié au positionnement de la Cour, qui l’aurait potentiellement contraint dans le choix des mesures nécessaires à l’accomplissement de son mandat, ou aurait représenté un « coût politique » significatif pour s’en affranchir.

²⁷² BENEDETTO CONFORTI, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d’une menace contre la paix, d’une rupture de la paix ou d’un acte d’agression », in : René-Jean Dupuy, « Le développement du rôle du Conseil de sécurité : colloque, La Haye, 21-23 juillet » Dordrecht : M. Nijhoff, 1993, pp. 51, 54 et 57.

²⁷³ *Ibid.*, p. 57.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 51.

²⁷⁵ ANNE-LAURENCE BRUGERE, *La ‘menace contre la paix’ dans la pratique du Conseil de sécurité des Nations Unies : réflexions sur un concept de droit international*, Université de Genève, Thèse de doctorat sous la direction de Robert Kolb, 2013, pp. 267-268.

²⁷⁶ *Ibid.*, pp. 269-270.

²⁷⁷ C.I.J., *Demande en indication de mesures conservatoires*, ordonnance du 14 avril 1992, opinion dissidente de M. Bedjaoui, *op. cit.*, para. 23.

*L'Avis consultatif du 8 juillet 1996 de la Cour internationale de Justice*²⁷⁸

Saisi par la résolution WHA46.40 adoptée par l'Assemblée mondiale de la santé, adoptée le 14 mai 1993, la Cour a déterminé dans son avis du 8 juillet 1996 qu'elle ne pouvait « donner l'avis consultatif qui lui a été demandé aux termes de la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la santé »²⁷⁹, car la question qui se pose n'entre pas dans le cadre de l'activité de cette organisation, conformément aux conditions fixées pour saisir la Cour telles que définies par l'article 96 de la Charte.

La Cour s'est reportée pour ce faire à l'acte constitutif de l'Organisation mondiale de la santé, rappelant que « d'un point de vue formel, les actes constitutifs d'organisations internationales sont des traités multilatéraux, auxquels s'appliquent les règles bien établies d'interprétation des traités »²⁸⁰. Et de poursuivre :

*« Mais les actes constitutifs d'organisations internationales sont aussi des traités d'un type particulier ; ils ont pour objet de créer des sujets de droit nouveaux, dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs. De tels traités peuvent poser des problèmes d'interprétation spécifiques en raison, notamment, de leur caractère à la fois conventionnel et institutionnel ; la nature même de l'organisation créée, les objectifs qui lui ont été assignés par ses fondateurs, les impératifs liés à l'exercice effectif de ses fonctions ainsi que sa pratique propre, constituent autant d'éléments qui peuvent mériter, le cas échéant, une attention spéciale au moment d'interpréter ces traités constitutifs »*²⁸¹.

La Cour précise que « les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des Etats, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir »²⁸². Ce principe de spécialité est également énoncé en termes de « compétences d'attribution »²⁸³.

²⁷⁸ C.I.J., *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat lors d'un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, Bruxelles, *op. cit.*, pp. 811-820.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 820, para. 32.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 814, para. 19.

²⁸¹ *Ibid.*, pp. 814-815, para. 19.

²⁸² *Ibid.*, p. 817, para. 25.

²⁸³ HENRY G. SCHERMERS, NIELS M. BLOKKER, *International Institutional Law : Unity Within Diversity*, *op. cit.*, p. 159, para. 209.

La Cour rappelle enfin que :

« Les compétences conférées aux organisations internationales font normalement l’objet d’une formulation expresse dans leur acte constitutif. Néanmoins, les exigences de la vie internationale peuvent mettre en lumière la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d’atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires non expressément prévues dans les textes fondamentaux qui gouvernent leur activité »²⁸⁴.

B. Les comités des sanctions et la jurisprudence de la justice communautaire

Paradoxalement, c’est une institution judiciaire instituée par un traité européen qui a le plus marqué l’action du Conseil de sécurité en matière de sanctions : l’arrêt du 3 septembre 2008 *Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission* de la Cour de justice des communautés européennes. Il s’agit selon Distefano de l’un « des contrôles judiciaires internationaux les plus poussés de la validité des actes adoptés par un organe des Nations Unies »²⁸⁵.

Kolb note ainsi tout d’abord que la justice européenne ne s’est pas déclarée incompétente, et a « examiné sur le fond les résolutions du Conseil de sécurité et les actes dérivés des Comités de sanctions »²⁸⁶, en dépit de la primauté que articles 25 et 103 de la Charte confèrent aux décisions du Conseil (voy. pp. 28-29). Il souligne pour autant que le contrôle incident, qui vise à déterminer si le Conseil de sécurité n’a pas outrepassé le *jus cogens* international dans ses résolutions, et donc si ses décisions ne seraient pas *ultra vires*, « n’est donc pas plénier ; il est limité *ratione materiae* à un aérage de normes à définir plus précisément »²⁸⁷. Dès lors, « comme le *jus cogens* est composé de normes d’ordre public valables pour tous les sujets de droit international, y compris les Nations Unies, et qu’il n’est pas possible d’y déroger, le Tribunal [de première instance des Communautés européennes (TPICE)] peut contrôler incidemment le respect de ces normes »²⁸⁸.

²⁸⁴ C.I.J., *Licéité de l’utilisation des armes nucléaires par un Etat lors d’un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p. 818, para. 25.

²⁸⁵ « Finally, one of the most far-reaching international judicial reviews of the validity of acts adopted by a United Nations organ, has been wielded by a Court outside the UN System, i.e. the Court of Justice of European Union » ; Giovanni Distefano, « International Judicial Review of the Legality of Acts Adopted by United Nations Organs », *Journal of Sharia & Law*, Year 32, Issue no 73, janvier 2018, p. 29.

²⁸⁶ ROBERT KOLB, « Le contrôle de résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies sous l’angle du respect du *jus cogens* », in : *Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäischen Recht*, 2008, vol. 18, no 5, pp. 402–403, para. 3.

²⁸⁷ *Ibid.*, pp. 403-404, para. 4.

²⁸⁸ *Ibid.*

La CJCE étend dans sa décision en appel de 2008 ce domaine de contrôle des tribunaux européens « aux droits fondamentaux de l’homme reconnus dans le droit communautaire », Kolb précisant donc que ce contrôle « n’est pas limité à la violation de règles de *ius cogens* »²⁸⁹ ; il en est ainsi des droits à être entendu et à un recours effectif, droits fondamentaux garantis par le droit des Communautés, mais considérés comme n’étant pas des droits absolus relevant du *ius cogens* international (tels que le droit à la vie, la protection contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants, l’interdiction de l’esclavage ou de la traite, l’interdiction de peines collectives, le principe de la responsabilité individuelle dans la procédure pénale et l’interdiction du refoulement) et pouvant à ce titre être limités par des impératifs d’urgence notamment²⁹⁰.

La détermination faite par ces juridictions européennes porte donc principalement sur la nature des normes de *ius cogens* auxquelles le Conseil de sécurité ne peut déroger, et sur le contrôle de proportionnalité des mesures.

1. Le fonctionnement et rôle des comités des sanctions selon la Cour européenne des droits de l’Homme

*Arrêt du 30 juin 2005, affaire Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlande*²⁹¹

Rappel des faits

Cette affaire concerne une compagnie aérienne charter turque, Bosphorus Hava Yollari Turizm, qui a signé le 17 avril 1992 un contrat de location de deux aéronefs de type Boeing 737-200 auprès de la compagnie aérienne nationale yougoslave, la JAT. A l’occasion d’une opération de maintenance en Irlande, l’un des aéronefs était saisi.

Le comité créé par la résolution 724 (1991) apparaît à de nombreuses reprises dans cette affaire ; son rôle est d’autant plus déterminant que la société requérante dans ce procès estime que la décision du Comité contredit un règlement communautaire pris en application des mesures de sanctions.

La Cour fait donc de nombreuses références au Comité 724 (1991) :

- Saisine à de nombreuses reprises pour avis :

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 405, para. 5.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 404, para. 4.

²⁹¹ C.E.D.H., *Affaire Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlande*, Requête no 45036/98, arrêt du 30 juin 2005, consulté le 17 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-69565%22%5D%7D>

- Il est saisi une première fois le 5 mai 1993 par le ministère des Affaires étrangères du gouvernement irlandais ;²⁹²
 - Il est ensuite saisi par le ministère des affaires étrangères turc le 12 mai 1993,²⁹³ auquel le Comité répond par une lettre du 28 mai 1993 qu’il considère que, en application de la résolution 820 (1993), la poursuite de l’exploitation de l’aéronef ne peut continuer et qu’il doit être saisi²⁹⁴;
 - La Cour cite également un fax de la mission permanente de l’Irlande auprès des Nations Unies à New York rendant compte de l’avis « officieusement » exprimé par le secrétaire du Comité 724 (1991), indiquant avoir sollicité « l’avis informel des juristes du Secrétariat²⁹⁵ » ;
- Saisine pour « conseils et approbation » par la mission permanente de l’Irlande le 26 mai 1993, sur la base de « l’avis informel » obtenu du bureau des affaires juridiques des Nations Unies²⁹⁶ ; réponse du Comité par une lettre du 14 juin 1993 informant de sa décision en date du 8 juin 1993 et demandant au gouvernement irlandais de l’informer des mesures prises à cet effet.

Cet arrêt de la Cour européenne des droits de l’Homme fait apparaître de nombreux points pertinents pour cette étude.

Tout d’abord, le gouvernement irlandais a décidé de saisir l’aéronef dans la mesure où l’« avis relatif à la portée et à l’effet de la résolution originale a été confirmé par le [comité des sanctions], le ministre ne s’estime pas autorisé à appliquer [le règlement (CEE) no 990/93] d’une manière qui s’écarterait de cette démarche »²⁹⁷. Le gouvernement irlandais a donc privilégié une mesure demandée par courrier par un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, en application du paragraphe 24 de la résolution 820 (1993)²⁹⁸, plutôt qu’un règlement européen. La Cour estime à ce titre « que le régime des sanctions s’analyse en une réglementation de l’usage de biens », dont le principe général est celui du respect de la propriété mais pour lequel les Etats disposent d’un pouvoir de réglementation, notamment conformément à l’intérêt général²⁹⁹.

Ensuite, l’aspect « informel » du fonctionnement du comité apparaît retranscrit tel quel par la Cour, qui note par ailleurs que les autorités gouvernementales

²⁹² *Ibid.*, para. 17.

²⁹³ *Ibid.*, para. 18.

²⁹⁴ *Ibid.*, paras. 22 et 27.

²⁹⁵ *Ibid.*, para. 20.

²⁹⁶ *Ibid.*, para. 21.

²⁹⁷ *Ibid.*, para. 31.

²⁹⁸ S/RES/820, 17 avril 1993.

²⁹⁹ C.E.D.H., *Affaire Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlande*, *op. cit.*, paras. 141 et 142.

irlandaises ont pris des décisions, communiquées à la société requérante dans le cadre de l’affaire, sur la base de ces avis informels.

Enfin, la Cour fait référence à une « prise de position » du comité des sanctions, communiquée à la mission permanente de la Turquie auprès des Nations Unies par une lettre datée du 28 mai 1993³⁰⁰, dans le paragraphe 22 de son arrêt du 30 juin 2005, relative à la poursuite de l’exploitation de l’aéronef. Or le paragraphe 27 précise que ce courrier indique également « que le président du comité avait indiqué [au gouvernement turc] que celui-ci préconiserait probablement la saisie » de l’aéronef³⁰¹.

Il apparaît dès lors pertinent de retracer cette « prise de décision » tant cette dernière est caractéristique des processus décisionnels des comités d’une part, et qu’elle apparaît comme étant centrale à l’argumentation de la Cour d’autre part.

Genèse de la prise de décision du Comité à l’origine de l’affaire

Le compte rendu de la 69^e réunion du Comité du 21 mai 1993 fait au Secrétaire général par memorandum interne indique que :

*« The members [of the Committee] [...] did not agree with Turkey regarding its intention to continue the use of aircraft registered in Turkey but on a lease from the FRY (“aircraft should be impounded”) »*³⁰².

Le compte rendu analytique provisoire de la 69^e séance (privée) tenue le 21 mai 1993³⁰³ rapporte les propos tenus lors de la séance :

« Lettre du Représentant permanent de la Turquie en date du 12 mai 1993 (S/AC.27/1993/COMM.3330)

Le PRESIDENT³⁰⁴ appelle l’attention du Comité sur une lettre en date du 12 mai 1993 (S/AC.27/1993/COMM.3330) dans laquelle la Turquie demande si elle doit saisir deux aéronefs appartenant à la compagnie Yougoslav Airlines (JAT) affrétés et exploités par une société turque. De l’avis du Gouvernement turc, les avions en question devraient

³⁰⁰ *Ibid.*, para. 22.

³⁰¹ *Ibid.*, para. 27.

³⁰² United Nations Interoffice memorandum, Report on activities in Security Council Subsidiary Organs, 24 mai 1993, p. 2, para. 3, accès le 22 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/5/c/7/5c778df315e9582129b280c45b561f05a0785ac05a76159cfe4c57cde58279c6/S-1086-0132-04-00002.PDF>

³⁰³ S/AC.27/SR.69, 1^{er} mars 1995.

³⁰⁴ Il s’agit du représentant permanent du Brésil auprès des Nations Unies à New York, l’ambassadeur Ronaldo Mota Sardenberg.

pouvoir continuer à voler vu qu'ils ont été affrétés avant le 30 mai 1992 et sont totalement soumis à son contrôle. Tous les fonds provenant du contrat d'affrètement avec la compagnie Yougoslav Airlines sont détenus dans un compte bloqué en Turquie.

M. PEIRCE (Royaume-Uni) déclare que les dispositions du paragraphe 24 de la résolution 820 (1993) relatives à la saisie s'appliquent manifestement aux avions affrétés en question et il considère par conséquent que la Turquie n'a plus aucune obligation d'effectuer des paiements à ce titre.

M. ROSE (Etats-Unis d'Amérique) pense, comme le représentant du Royaume-Uni, que la Turquie n'est plus tenue par son contrat avec la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Le principe bien établi par tous les Comités des sanctions du Conseil de sécurité est que des contrats existants ne peuvent pas être exécutés en violation des dispositions relatives aux sanctions. De plus, la Turquie ne sera pas pénalisée si le Comité rejette une demande tendant à être autorisée à exploiter les avions en question étant donné qu'il existe un grand nombre d'appareils en surnombre pouvant être affrétés sur les marchés mondiaux.

Le PRESIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objections, il communiquera au Représentant permanent de la Turquie les vues du Comité concernant l'exploitation des avions en question.

Il en est ainsi décidé »

Le paragraphe 27 de l'arrêt de la Cour évoque cet échange ainsi :

« 27. Le 3 juin 1993, le gouvernement irlandais prit connaissance de la réponse donnée par le comité des sanctions au gouvernement turc et du fait que le président du comité avait indiqué que celui-ci préconiserait probablement la saisie. Il était prévu que le comité ne se réunirait pas avant le 8 juin 1993 ».

Le compte rendu de la 71^e réunion du Comité du 8 juin 1993 fait au Secrétaire général par memorandum interne précise que :

« In reply to the enquiry from Ireland if repair and maintenance services could be provided to a Yugoslav-owned aircraft leased to a

Turkish airline, the Committee decided to remind Ireland of its obligation to impound such aircraft instead of repairing it »³⁰⁵.

Le compte rendu analytique provisoire de la 71^e séance (privée) tenue le 8 juin 1993³⁰⁶ rapporte les propos tenus lors de la séance :

« Le PRESIDENT³⁰⁷ appelle l’attention sur deux lettres datées respectivement des 26 mai et 2 juin que lui a adressées l’Irlande³⁰⁸. Dans la première, il est demandé au Comité d’autoriser une société irlandaise à effectuer des travaux de maintenance sur un appareil affrété par une compagnie turque auprès de Yougoslav Airlines (JAT). Dans la seconde, le gouvernement irlandais fait savoir au Comité que les services motivant la demande avaient déjà été fournis et que l’appareil était immobilisé à Dublin en attendant la décision du Comité.

M. PEIRCE (Royaume-Uni) dit que la fourniture des services en question constitue effectivement une violation de la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité et que, partant, les autorités irlandaises sont tenues de saisir l’appareil.

M. BARON (Etats-Unis d’Amérique) estime que le Comité ne devrait pas avoir besoin de rappeler aux autorités irlandaises que la fourniture de tels services constitue une violation de la résolution 820. Il faut donc engager celles-ci non seulement à maintenir la saisie de l’appareil mais aussi à prendre les mesures qui s’imposent à l’égard de la société responsable de la violation.

Le PRESIDENT indique qu’il sera répondu en ce sens au Gouvernement irlandais ».

Un extrait de la lettre adressée par le Président du Comité des sanctions à la mission permanente de l’Irlande est cité dans l’arrêt :

« (...) la prestation au bénéfice d’un aéronef appartenant à une entreprise établie en [RFY] de services autres que ceux préalablement autorisés par le comité (...) ne serait pas conforme aux exigences des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Les Membres du comité ont aussi rappelé les dispositions du paragraphe 24 de [la résolution 820

³⁰⁵ United Nations Interoffice memorandum, Report on activities in Security Council Subsidiary Organs, 10 juin 1993, p. 3, para. 5, accès le 22 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/5/c/7/5c778df315e9582129b280c45b561f05a0785ac05a76159cfe4c57cde58279c6/S-1086-0132-04-00002.PDF>

³⁰⁶ S/AC.27/SR.71, 23 août 1993.

³⁰⁷ Il s’agit toujours du représentant permanent du Brésil auprès des Nations Unies à New York, l’ambassadeur Sardenberg, voy. p. 89.

³⁰⁸ S/AC.27/1993/COMM.3671 et Add.1.

(1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies] concernant de tels aéronefs, en vertu desquelles l’appareil en question aurait déjà dû être saisi par les autorités irlandaises. Le comité vous serait donc extrêmement reconnaissant de l’informer de toute mesure prise au nom du gouvernement de votre Excellence à cet effet ».

*Arrêt du 12 septembre 2012, affaire Nada c. Suisse*³⁰⁹

Cette décision fait suite à une requête déposée par M. Youssef Moustafa Nada le 19 février 2008 à l’encontre de la Confédération suisse, qui lui avait interdit l’entrée sur son territoire et le transit en application de son inscription sur la liste des sanctions du Comité 1267 (1999)³¹⁰.

Dans cet arrêt, la Cour rappelle dans le paragraphe 207 de son arrêt que l’article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales³¹¹ garantit l’existence de recours effectif en droit interne permettant de dénoncer les atteintes aux droits et libertés protégés par celle-ci. Dans les origines de l’affaire, la Cour revient sur le contexte de la création du « Comité des sanctions », et note que celui-ci est « chargé de surveiller l’exécution de la résolution [1267] »³¹², et plus particulièrement « de dresser, à partir des informations communiquées par les Etats et les organisations régionales, une liste des personnes et organisations entretenant des relations avec Oussama Ben Laden et Al-Qaïda »³¹³.

La Cour rappelle également que le requérant a adressé en 2007 sa demande de radiation à un « organe créé par la résolution 1730 (2006) », dénommé le « point focal pour les demandes de radiation du Comité des sanctions du Conseil de sécurité – et chargé de recevoir les demandes de radiation des personnes ou entités figurant sur les listes établies par le comité des sanctions »³¹⁴. Ce « point focal pour les demandes de radiation » a rejeté « la demande que lui avait soumise le requérant le 6 avril 2007 aux fins de la radiation de son nom de la liste du comité des sanctions ».

³⁰⁹ C.E.D.H., *Affaire Nada c. Suisse*, Requête no 10593/08, arrêt du 12 septembre 2012, consulté le 3 mai 2024. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-113121%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-113121%22]})

³¹⁰ *Ibid.*, paras. 1-3.

³¹¹ Connue sous l’appellation de « Convention européenne des droits de l’homme (CEDH) » ; Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950, article 13, in : Besson Samantha, Ziegler Andreas R., *Traité internationaux (et droit des relations extérieures de la Suisse) : recueil de textes, op. cit.*, p. 716.

³¹² C.E.D.H., *Affaire Nada c. Suisse*, Requête no 10593/08, arrêt du 12 septembre 2012, para. 15.

³¹³ *Ibid.*, para. 17.

³¹⁴ *Ibid.*, para. 35.

La Cour souligne par ailleurs que le point focal, dans trois correspondances datées de novembre 2007, refuse de dévoiler le nom de l’Etat ayant demandé son inscription sur la liste, réaffirmant la confidentialité des procédures du Comité, « informant toutefois le requérant qu’un Etat dont il ne pouvait communiquer aucune information s’était opposé à ce qu’il fût radié de la liste »³¹⁵. La Cour rapporte que le tribunal fédéral de la Confédération suisse indique dans son arrêt du 14 novembre 2007 que « le mécanisme de radiation qui permettait aux individus de saisir directement le comité des sanctions constituait déjà un progrès considérable, même s’il n’était pas dépourvu de défaillances importantes du point de vue des droits de l’homme »³¹⁶.

La Cour indique que le 5 juillet 2008, une demande de radiation était soumise par le gouvernement italien au nom du requérant. Selon la Cour, « le Comité rejeta cette demande par une décision du 15 juillet 2008 »³¹⁷. Selon la Cour, lorsque l’Etat de nationalité et/ou l’Etat de résidence recommandent la radiation de la liste du requérant, « la demande de radiation est inscrite à l’ordre du jour du comité des sanctions, lequel prend ses décisions par consensus de ses quinze membres »³¹⁸.

Dans son rapport annuel de 2008, le Comité des sanctions précise ainsi avoir reçu dix demandes de radiation, dont quatre de la part du point focal, et en avoir accepté trois, dont une du point focal, et refusé sept (dont trois du point focal)³¹⁹. Les noms des personnes physiques et morales dont les demandes ont été rejetées ne figurent pas dans le rapport, seuls ceux des nouveaux inscrits et des radiés sont détaillés en appendice et ont fait l’objet d’un communiqué de presse. Le rapport du Comité n’indique par ailleurs pas que cette « décision » de rejet, dans le cas de selon les termes employés par la Cour, a été prise en séance du Comité à l’ordre du jour de laquelle il aurait été inscrit. Le Comité n’a tenu que trois séances officielles en 2008 et 32 non officielles.

Enfin, la Cour révèle que la Confédération suisse a précisé dans ses observations à la Chambre que le requérant avait été inscrit sur la liste des sanctions du Comité 1267 (1999) par les Etats-Unis d’Amérique, et que « ceux-ci avaient soumis au comité des sanctions le 7 juillet 2009 une demande de radiation concernant plusieurs personnes, dont l’intéressé »³²⁰. La Cour précise ensuite que « le 23 septembre 2009, le nom du requérant fut rayé de la liste annexée aux résolutions du Conseil de sécurité prévoyant les sanctions en cause ». Alors que le requérant avait soumis en parallèle une nouvelle demande de radiation au

³¹⁵ *Ibid.*, para. 40.

³¹⁶ *Ibid.*, para. 49.

³¹⁷ *Ibid.*, para. 56.

³¹⁸ *Ibid.*, para. 76.

³¹⁹ S/2008/848, 31 décembre 2008, p. 3, para. 6.

³²⁰ C.E.D.H., *Affaire Nada c. Suisse*, *op. cit.*, para. 59.

point focal, la Cour rapporte que « la procédure prévue par la Résolution 1730 (2006) n’a pas été [selon lui] utilisée » et qu’il n’a « reçu aucune explication »³²¹.

2. Le fonctionnement et rôle des comités des sanctions selon le tribunal de première instance des communautés européennes

Arrêt du 21 septembre 2005, affaire Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission

Le tribunal de première instance des communautés européennes évoque dans son arrêt du 21 septembre 2005 (affaire T-306/01)³²² le fonctionnement et rôle du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 (2001) dans les termes suivants :

- Publication des listes et d’addendum à la liste³²³ ;
- Décision de radiation³²⁴ ;
- Approbation des dérogations et exceptions au gel des fonds et des ressources économiques pour des motifs humanitaires³²⁵ ;
- Décision d’inclusion dans la liste des sanctions³²⁶ ;
- Identification des individus et entités associés à Oussama ben Laden dont les fonds et autres actifs financiers ont été gelés³²⁷ ;
- Décisions à l’encontre des requérants sur délégation du Conseil de sécurité, en utilisant les informations recueillies sous sa propre responsabilité³²⁸ ;
- Autorisation expresse sur le dégel de fonds nécessaires à n’importe quelle autre dépense extraordinaire³²⁹ ;
- Procédure de réexamen de la décision d’inscription sur la liste des sanctions, par l’intermédiaire de l’Etat membre de leur nationalité ou de leur résidence³³⁰ ;
- Absence de droit d’être entendu prévu par les résolutions du Conseil de sécurité par les individus qui font l’objet d’une inscription sur la liste des personnes dont les fonds doivent être gelés³³¹ ;

³²¹ *Ibid.*, para. 62.

³²² T.P.I.C.E., *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, arrêt du 21 septembre 2005, aff. T-306/01.

³²³ *Ibid.*, paras. 23-24.

³²⁴ *Ibid.*, para. 33.

³²⁵ *Ibid.*, paras. 36 et 291.

³²⁶ *Ibid.*, para. 81.

³²⁷ *Ibid.*, para. 122.

³²⁸ *Ibid.*, para. 179.

³²⁹ *Ibid.*, para. 290.

³³⁰ *Ibid.*, para. 301.

³³¹ *Ibid.*, para. 306.

- Absence de norme impérative relevant de l’ordre public international exigeant une audition préalable des individus faisant l’objet de gel des avoirs par décisions du Conseil de sécurité, agissant au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies par le biais de son Comité des sanctions³³² ;
- Responsable du mécanisme de réexamen des situations individuelles afin d’obtenir, par l’intermédiaire de leurs autorités nationales, le retrait de la liste des personnes visées par les sanctions, soit une dérogation au gel des fonds³³³ ;

3. *Le fonctionnement et rôle des comités de sanction selon la Cour de justice des Communautés européennes*

*Arrêt du 3 septembre 2008 de la Cour de justice des Communautés européennes*³³⁴

Dans l’exposé du cadre juridique, cet arrêt rappelle tout d’abord le contenu de l’article 24, paragraphes 1 et 2, de la Charte. Le paragraphe 2 de l’article 24 énonce notamment que « dans l’accomplissement de ses devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ». Ces derniers sont principalement détaillés dans l’article 1 de la Charte, qui stipule ainsi que maintenir la paix et la sécurité internationales implique d’agir « conformément aux principes de la justice et du droit international ». Il rappelle également la teneur des articles 1, 25, 39, 41, 48.2 et 103³³⁵. Dans la section suivante consacrée aux antécédents des litiges, l’arrêt liste dans le détail l’ensemble des résolutions du Conseil de sécurité ayant pour objet la lutte anti-terroriste, et leur intégration en droit européen, respectivement :

- résolution 1267 (1999) – position commune 1999/727/PESC et règlement (CE) n° 337/2000 ;
- résolution 1333 (2000) – position commune 2001/154/PESC et règlement (CE) n° 467/2001 ;
- résolution 1390 (2002) – position commune 2002/402/PESC et règlement (CE) n° 881/2002, ce dernier étant l’objet du recours de Monsieur Kadi et Al Barakaat qui en demandent l’annulation ;

³³² *Ibid.*, para. 307.

³³³ *Ibid.*, para. 3098.

³³⁴ C.J.C.E., *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, arrêt du 3 septembre 2008, aff. C-402/05 P et C-415/05 P, accès le 10 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=2ECB2930899F8FA5DD0D0A1AEAA0B385?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=530615>

³³⁵ C.J.C.E., *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, *op. cit.*, paras. 3-10.

- résolution 1452 (2002) – position commune 2003/140/PESC et règlement (CE) n° 561/2003 ; et,
- résolution 1455 (2003).

En complément de ce cadre réglementaire, la commission a pris une série de règlements au titre de l’article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) 467/2001, modifiant et complétant l’annexe I de ce dernier intégrant en droit européen la liste récapitulative du comité créé par la résolution 1267 (1999).

Le 21 septembre 2005, le tribunal de première instance des communautés européennes (TPICE) rejetait dans deux arrêts distincts les recours de Messieurs Kadi³³⁶ et Yusuf et Al Barakaat International foundation³³⁷. Le tribunal estimait alors que :

« Du point de vue du droit international, les obligations des États membres de l’Organisation des Nations Unies (ONU) au titre de la Charte des Nations Unies l’emportent incontestablement sur toute autre obligation de droit interne ou de droit international conventionnel, y compris, pour ceux d’entre eux qui sont membres du Conseil de l’Europe, sur leurs obligations au titre de la convention européenne des droits de l’homme et, pour ceux d’entre eux qui sont également membres de la Communauté, sur leurs obligations au titre du traité CE. Cette primauté s’étend aux décisions contenues dans une résolution du Conseil de sécurité, conformément à l’article 25 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel les membres de l’ONU sont tenus d’accepter et d’appliquer les décisions du Conseil de sécurité »³³⁸.

Il précisait son propos en estimant que :

« les résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies échappent en principe au contrôle juridictionnel du Tribunal et celui-ci n’est pas autorisé à

³³⁶ T.P.I.C.E., *Kadi c. Conseil et Commission*, arrêt du 21 septembre 2005, aff. T-315/01, accès le 13 mars 2023 à l’adresse suivante :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62001TJ0315>

³³⁷ T.P.I.C.E., *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, arrêt du 21 septembre 2005, aff. T-306/01, accès le 13 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1678785093896&uri=CELEX%3A62001TJ0306>

³³⁸ T.P.I.C.E., *Kadi c. Conseil et Commission*, T.P.I.C.E., *Kadi c. Conseil et Commission*, arrêt du 21 septembre 2005, aff. T-315/01, sommaire de l’arrêt, para. 4., accès le 13 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62001TJ0315>

remettre en cause, fût-ce de manière incidente, leur légalité au regard du droit communautaire »³³⁹.

Néanmoins, le Tribunal estime qu’il a le devoir de contrôler de manière incidente les résolutions du Conseil de sécurité au regard des normes impératives et supérieures régissant le droit international, à savoir le *jus cogens*, « à l’aune du standard de protection universelle des droits fondamentaux de la personne humaine »³⁴⁰ :

« Le Tribunal est néanmoins habilité à contrôler, de manière incidente, la légalité des résolutions en cause du Conseil de sécurité au regard du *jus cogens*, entendu comme un ordre public international qui s’impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l’ONU, et auquel il est impossible de déroger »³⁴¹.

Le TPICE effectuera ce contrôle de légalité et estime dans son arrêt que les sanctions imposées par le Comité 1267 du Conseil de sécurité à l’encontre de Monsieur Kadi ne sont pas contraires au *jus cogens*, rejetant par conséquent son recours. Le Tribunal note à ce titre que si « le requérant ne dispose d’aucune voie de recours juridictionnel, le Conseil de sécurité n’ayant pas estimé opportun d’établir une juridiction internationale indépendante chargée de statuer, en droit comme en fait, sur les recours dirigés contre les décisions individuelles prises par le comité des sanctions »³⁴², le requérant a toutefois la capacité de s’adresser au Comité des sanctions à tout moment « pour obtenir le réexamen de tout cas individuel, au travers d’un mécanisme formalisé », ce qui constitue « une autre voie raisonnable pour protéger adéquatement les droits fondamentaux du requérant tels qu’ils sont reconnus par le *jus cogens* »³⁴³.

Le Tribunal arrivera aux mêmes conclusions dans son arrêt rejetant le recours de Monsieur Ahmed Ali Yusuf et la fondation internationale Al Barakaat³⁴⁴.

La Cour de justice des communautés européennes, instance d’appel suite aux pourvois demandant l’annulation des arrêts du tribunal de première instance des Communautés européennes, traite à partir du paragraphe 248 des griefs relatifs

³³⁹ T.P.I.C.E., *Kadi c. Conseil et Commission*, sommaire de l’arrêt, *op. cit.*, para. 5.

³⁴⁰ T.P.I.C.E., *Kadi c. Conseil et Commission*, T.P.I.C.E., *Kadi c. Conseil et Commission*, arrêt du 21 septembre 2005, aff. T-315/01, arrêt du tribunal, para. 226, accès le 13 mars 2023 à l’adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62001TJ0315> ; T.P.I.C.E., *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, *op. cit.*, para. 277.

³⁴¹ T.P.I.C.E., *Kadi c. Conseil et Commission*, arrêt du tribunal, *op. cit.*, para. 226.

³⁴² *Ibid.*, para. 285.

³⁴³ *Ibid.*, para. 290 ; T.P.I.C.E., *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, *op. cit.*, para. 345.

³⁴⁴ T.P.I.C.E., *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, *op. cit.*

aux limites du contrôle par le juge communautaire au regard des droits fondamentaux.

La Cour rappelle tout d’abord que les Etats membres parties au procès, à savoir la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, reprochent au Tribunal d’avoir effectué un contrôle de légalité des décisions du Conseil de sécurité au regard du *jus cogens*, estimant qu’aucun contrôle de légalité des résolutions du Conseil de sécurité ne peut être exercé par une juridiction communautaire. Ces Etats considèrent par ailleurs que les droits fondamentaux en cause dans cette affaire ne relèvent pas du *jus cogens*, une norme impérative ne pouvant souffrir d’aucune exception – or les droits évoqués font l’objet de limitations et d’exceptions. La France et les Pays-Bas demandent donc à la cour de rejeter les pourvois de Monsieur Kadi et de la fondation Al Barakaat « en raison de l’incompétence totale des juridictions communautaires pour exercer un contrôle sur les résolutions du Conseil de sécurité y compris au regard du *jus cogens* »³⁴⁵.

Ensuite, la Cour rappelle que si « dans certaines affaires dont elle a été saisie, la Cour européenne des droits de l’homme s’est déclarée incompétente *rationae personae*, celles-ci concernaient des actions directement imputables à l’ONU en tant qu’organisation à vocation universelle remplissant un objectif impératif de sécurité collective, en particulier des actions d’un organe subsidiaire de l’ONU instauré dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou des actions se situant dans le cadre de l’exercice de pouvoirs valablement délégués par le Conseil de sécurité en application de ce même chapitre »³⁴⁶. Elle estime ainsi que sa compétence est justifiée par le fait que :

« le règlement litigieux ne saurait être considéré comme constituant un acte directement imputable à l’ONU en tant qu’action relevant de l’un des organes subsidiaires de celle-ci instaurés dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies »³⁴⁷.

La Cour considère par ailleurs que, d’une part, l’immunité juridictionnelle pour les comités des sanctions n’est pas justifiée dans la mesure où la « procédure de réexamen n’offre manifestement pas les garanties d’une protection juridictionnelle »³⁴⁸, et que « s’il est désormais possible pour toute personne ou entité de s’adresser directement au comité des sanctions en soumettant sa demande de radiation de la liste récapitulative au point dit « focal », force est de constater que la procédure devant ce comité demeure essentiellement de nature diplomatique et interétatique, les personnes ou entités concernées

³⁴⁵ C.J.C.E., *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, op. cit., paras. 262-268.

³⁴⁶ *Ibid.*, para. 312.

³⁴⁷ *Ibid.*, para. 314.

³⁴⁸ C.J.C.E., *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, op. cit., para. 322.

n’ayant pas de possibilité réelle de défendre leurs droits et leurs comités prenant ses décisions par consensus, chacun de ses membres disposant d’un droit de veto »³⁴⁹.

Par conséquent, la Cour estime que les juridictions communautaires doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité CE, assurer un contrôle en principe complet, de la légalité de l’ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux [...], y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement litigieux, visent à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies »³⁵⁰.

La Cour conclut dans son paragraphe 327 que :

« Partant, le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, aux points 212 à 231 de l’arrêt attaqué Kadi ainsi que 263 à 282 de l’arrêt attaqué Yusuf et Al Barakaat, qu’il découle des principes régissant l’articulation des rapports entre l’ordre juridique international issu des Nations Unies et l’ordre juridique communautaire que le règlement litigieux, dès lors qu’il vise à mettre en œuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ne laissant aucune marge à cet effet, doit bénéficier d’une immunité juridictionnelle quant à sa légalité interne sauf pour ce qui concerne sa compatibilité avec les normes relevant du *jus cogens* »³⁵¹.

Au sujet de ce dernier concept, on notera seulement que la portée et la verticalité du *jus cogens* font l’objet de nombreux débats entre juristes³⁵², qui n’ont pas vocation à être discutés ici. La Cour internationale de Justice considère ces normes impératives comme « des principes intransgressibles du droit international coutumier » auxquelles ni les Etats Membres, ni les organes principaux de l’ONU ne peuvent déroger³⁵³.

³⁴⁹ *Ibid.*, para. 324.

³⁵⁰ *Ibid.*, para. 326.

³⁵¹ C.J.C.E., *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, *op. cit.*, para. 327.

³⁵² Par exemple, voy. ROBERT KOLB, « La détermination du concept de *jus cogens* », *Revue générale de droit international public*, 2014, vol. 118, no 1, pp. 5-29.

³⁵³ C.I.J., *Licéité de l’utilisation des armes nucléaires par un Etat lors d’un conflit armé*, *op. cit.*, para. 79 ; ces principes incluent « un grand nombre de règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés [...] fondamentales pour le respect de la personne humaine pour des considérations éléments d’humanité ».

Néanmoins, la Cour confirme sa jurisprudence³⁵⁴ sur la nécessité de « l’effet de surprise » des mesures de gel de fonds et de ressources économiques imposées par les règlements européens en application des décisions du Conseil de sécurité, et leur application immédiate afin de garantir leur efficacité, rendant impossible une information préalable³⁵⁵.

Elle confirme également sa jurisprudence *Bosphorus Hava* quant au fait que « au regard d’un objectif d’intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la lutte par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies, contre les menaces à l’égard de la paix et de la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme, le gel des fonds, avoirs financiers et autres ressources économiques des personnes identifiées par le Conseil de sécurité ou le comité des sanctions comme étant associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban ne saurait, en soi, passer pour inadéquat ou disproportionné »³⁵⁶.

Enfin, on notera que dans son rapport 2008, le Comité 1267 (1999) évoque la décision du 3 septembre de la « Cour de justice européenne », dans les affaires *Kadi* et *Barakaat*, et indique avoir fourni suite à une demande de la « présidence de l’Union européenne », « sans que cela puisse servir de précédent », « les résumés des motifs ayant présidé à l’inscription du nom de Yasin Abdullah Ezzedine *Kadi* (QI.Q.22.01) et de la *Barakaat International Foundation* (QE.B.39.01) »³⁵⁷.

³⁵⁴ C.J.C.E., *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, *op. cit.*, para. 340 ; voy. C.J.U.E, Möllendorf et Möllendorf-Niehuus, arrêt du 11 octobre 2007, C-117/06, Rec. p. I-8361, para. 63, accès le 14 mars 2023 à l’adresse suivante : http://publications.europa.eu/resource/ellar/c93882da-e131-402f-8cea-1579debe4a5d.0001.02/DOC_1

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ C.J.C.E., *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, *op. cit.*, para. 363.

³⁵⁷ S/2008/848, 31 décembre 2008, para. 20, p. 6.

Deuxième Partie – Evolution des mandats des comités des sanctions, du technique au politique

Chapitre 1 : Le rôle technique des comités des sanctions comme organe de contrôle des embargos

Section 1. Typologie des fonctions

A. Rôle des comités dans le suivi de la mise en œuvre des sanctions

Le Conseil de sécurité a décidé de la mise en œuvre de trente régimes de sanctions depuis la Rhodésie du Sud en 1968 (voy. liste complète en annexe dans le tableau numéro 1). La plupart des régimes de sanctions prévoient un organe subsidiaire pour en assurer l'administration, le contrôle et la mise en œuvre³⁵⁸. Il existe toutefois des exceptions : tout d'abord, dans le cadre des résolutions 1054 (1996) et 1070 (1996), le Conseil de sécurité n'a pas décidé de la création d'un organe subsidiaire et s'est retrouvé *de facto* en charge directe du suivi de leur mise en œuvre (voy. pp. 75-77). Par ailleurs, certains organes subsidiaires assurent le suivi et le contrôle de plusieurs régimes de sanctions, comme par exemple celui (dissout) assurant le suivi des résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) concernant respectivement la Somalie et l'Erythrée, le second régime étant issu du premier³⁵⁹, ou celui qui veille à l'application des mesures prévues par la résolution 1267 (1999) concernant Al Qaïda, dont le périmètre a été modifié à plusieurs reprises – incluant jusqu'à l'adoption de la résolution 1988 (2011) les Talibans, puis la mise en œuvre d'un embargo sur le « territoire tenu par les Talibans en Afghanistan », imposé par la résolution 1333 (2000)³⁶⁰, et enfin élargie par la résolution 2253 (2015) aux personnes et les entités soutenant Daech.

1. Le Comité des sanctions comme technique institutionnelle de surveillance et vérification de l'activité des Etats Membres aux fins de l'application du droit

Sur rappelle l'importance en droit international du processus de surveillance-vérification du comportement des parties, « à la fois pour prévenir les violations et au besoin pour les constater »³⁶¹. Il justifie également l'usage des termes surveiller et vérifier, qu'il considère plus « satisfaisant » à celui de contrôler,

³⁵⁸ JEREMY FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 147.

³⁵⁹ ANDREA CHARRON, *UN Sanctions and Conflict : Responding to Peace and Security Threats*, *op. cit.*, p. 28.

³⁶⁰ S/RES/1333, 19 décembre 2000, p. 3, para. 5, alinéa a.

³⁶¹ JEAN COMBACAU, SERGE SUR, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 200.

car ils rendent mieux compte de la « double nature du processus : celui-ci comporte un aspect factuel, avec la collecte des données de base, et un aspect proprement juridique, avec leur évaluation par rapport à une règle de droit préexistante »³⁶².

Selon Sur, le Conseil de sécurité dispose d'une compétence générale pour surveiller et vérifier l'application de ses mesures, « qui est un objet propre de l'activité de l'organisation », bien qu'il n'existe pas de théorie du contrôle institutionnel de l'activité des Etats Membres³⁶³. La base juridique de son action demeure le traité constitutif des Nations Unies, la Charte stipulant dans son article 41 que le Conseil de sécurité peut prendre toute mesure n'impliquant pas l'emploi de la force armée afin de « donner effet à ses décisions ».

Quant aux « modalités les plus fréquemment utilisées par les organes subsidiaires créés à cette fin par le Conseil de sécurité », Sur estime qu'elles comprennent trois aspects :

- L'information sur la pratique suivie par l'Etat membre dans le domaine de compétence de l'organisation – ce que les résolutions du Conseil de sécurité établissant les comités des sanctions prévoient à chaque fois ;
- L'édiction de directives, pouvoir « quasi réglementaire » à « intensité variable » ;
- La prise de sanctions dites « corporatives », à savoir qui « affectent l'Etat dans l'organisation », notamment en privant « l'Etat récalcitrant de certains avantages auxquels il pourrait prétendre »³⁶⁴.

Enfin, Distefano rappelle que les effets juridiques des actes unilatéraux des organisations internationales dépendent avant tout de la légalité de l'acte – rappelant leur compétence *ratione materiae* et le principe de spécialité (voy. *supra* p. 64) – mais également du bon vouloir des Etats³⁶⁵, notamment à respecter la Charte et son caractère obligatoire en tant que traité, ce respect généralisé (« *general compliance* »).

Le Comité des sanctions comme source de production réglementaire

En donnant mandat à un organe subsidiaire d'ajouter des noms d'individus à une liste de sanctions, le Conseil de sécurité délègue à un organe subsidiaire un pouvoir qu'il s'est lui-même conféré, dont il disposait de manière implicite en

³⁶² *Ibid.*, p. 205.

³⁶³ *Ibid.*, pp. 210-211.

³⁶⁴ *Ibid.*, pp. 211-212.

³⁶⁵ GIOVANNI DISTEFANO, *Fundamentals of Public International Law : A Sketch of International Legal Order*, Leiden, éd. Brill Nijhoff, 2019, p. 580.

vertu de l'article 41 de la Charte. Combacau parle ainsi d'un « mode dérivé de création d'obligations à la charge des Etats »³⁶⁶.

L'évolution des situations et des pratiques peuvent conduire également les organes principaux à s'attribuer des pouvoirs coutumiers³⁶⁷. Droubi décrit en détail ce processus d'« institutionnalisation à travers les résolutions et l'activité opérationnelle des organes politiques des Nations Unies »³⁶⁸. Il considère que ces résolutions et activités contribuent à la formation du droit international coutumier, de par l'édiction de séries de formalités qui doivent être remplies (« *prescription of behaviour* ») en conformité avec la norme introduite par le Conseil de sécurité via les paragraphes opérationnels de ses résolutions.

Dans ce cadre, Droubi explique que l'organe principale confie à son organe subsidiaire la tâche de contrôler l'application de la norme et de lui signaler tout manquement, et que cet organe subsidiaire se doit donc d'apprécier le comportement et l'attitude des différents acteurs et de faire des recommandations pour renforcer la norme. Les rapports de l'organe subsidiaire au principal doivent être pris en compte et conduire à de nouvelles résolutions ayant vocation à améliorer l'application des formalités et le respect de la norme.

Droubi poursuit en expliquant qu'un organe subsidiaire définit les problèmes, conçoit des solutions, articule des injonctions, et introduit ces comportements prescriptifs en droit international coutumier³⁶⁹. Il conclut en affirmant que ces organes des Nations Unies pourraient s'apparenter à une autorité judiciaire, établissant la norme dans des résolutions politiques et des décisions de justice ou quasi-judiciaires, qui constituent une source de droit international coutumier (« *UN organs may function as legal authorities and affirm the norm as CIL in judicial and quasi-judicial decisions and political resolutions* »)³⁷⁰.

Scharf et Dorosin estiment, dans un article consacré au Comité 724 (1991), qu'il s'agit d'un « organe quasi-judiciaire créé par le Conseil de sécurité afin de faciliter la mise en œuvre des sanctions » (« *quasi-judicial body created by the*

³⁶⁶ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, op. cit., p. 86, para. 49.

³⁶⁷ HENRY G. SCHERMERS, NIELS M. BLOKKER, *International Institutional Law : Unity Within Diversity*, op. cit., p. 181, para. 232.

³⁶⁸ SUFYAN DROUBI, « Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations », *International Organizations Law Review*, 14(2), 2017, p. 277.

³⁶⁹ SUFYAN DROUBI, « Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations », op. cit., p. 278.

³⁷⁰ SUFYAN DROUBI, « Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations », op. cit., p. 277.

Security Council to facilitate the implementation of the sanctions »)³⁷¹. Sur considère également que le processus de surveillance-vérification de l'application des résolutions du Conseil de sécurité par ses organes subsidiaires dédiés, décrit *supra*, et plus précisément celui de l'évaluation des données factuelles collectées par rapport à une règle de droit, constituent « en effet le jugement sur le comportement d'un Etat par rapport à une norme »³⁷².

Le rôle premier d'un Comité est de veiller au respect des normes décidées par le Conseil de sécurité, et des règles édictées par le Comité, sous la forme d'actes unilatéraux, en application de ces normes. Dörfler considère à ce titre qu'un Comité est un « *secondary rule-maker* »³⁷³. Droubi rappelle que le simple fait qu'une résolution établisse une nouvelle norme « n'est guère suffisant pour en assurer le respect » (« *the sole fact that a resolution declares a new norm [...] is hardly enough to secure compliance* »)³⁷⁴ et qu'il faut pour cela établir des mécanismes de surveillance et de signalement, afin d'obtenir un niveau « acceptable » de mise en œuvre (« *UN organs may manage compliance-inducing mechanisms with the purpose of attaining acceptable levels of compliance* »)³⁷⁵.

Les régimes de sanctions représentent à ce titre un ensemble cohérent, dont les différentes composantes en font une source de droit telle que définie par le projet de conclusion 11 du rapport de la Commission du droit international³⁷⁶ :

- Promotion de la norme par le Conseil de sécurité ;
- Création d'une « institution complexe », le Comité des sanctions, pour surveiller et vérifier l'application de la norme et signaler tout manquement ;
- Affinage de la règle à travers un travail d'interprétation régulier de la norme, généré notamment par les correspondances adressées au Comité par les Etats Membres afin de s'assurer de la bonne application de la norme, des procédures d'exemption à la norme et autres sujets ;

³⁷¹ MICHAEL P. SCHARF, JOSHUA L. DOROSIN, « Interpreting UN Sanctions: The Rulings and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee », *Brooklyn Journal of International Law*, Volume 19 Issue 3, 1993, p. 772.

³⁷² JEAN COMBACAU, Serge Sur, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 205.

³⁷³ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 44.

³⁷⁴ SUFYAN DROUBI, « Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations », *International Organizations Law Review*, 14(2), 2017, p. 285.

³⁷⁵ SUFYAN DROUBI, « Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations », *op. cit.*, p. 284.

³⁷⁶ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-huitième Session, Documents officiels de l'Assemblée générale, Soixante et onzième session, Supplément no 10, A/71/10, p. 108.

- Signalement des cas de violations de la norme ou des procédures de mise en œuvre de celle-ci dans le cadre de rapports au Conseil de sécurité, soit demandés par ce dernier, soit sur initiative ;
- Assistance technique et juridique fournie par le Comité aux Etats Membres ayant exprimé le besoin d'adapter leur cadre législatif et/ou réglementaire pour appliquer au mieux les résolutions du Conseil de sécurité³⁷⁷.

Le rôle du Comité des sanctions est alors de contribuer à modifier les comportements et attitudes des Etats, et de les amener à se conformer à la norme, à la mettre en œuvre et à la promouvoir (« *the Sanctions Committee contributes to changing the behaviour and attitude of states, and bringing them to comply, implement and support the norm in question* »)³⁷⁸. Droubi effectue ici un parallèle entre ce cadre théorique qui permet l'évolution des normes via les résolutions du Conseil de sécurité, et celui mis en œuvre par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies à Genève, notamment à travers les procédures spéciales, de plainte ou d'examen périodique universel³⁷⁹.

Conlon dresse toutefois un panorama très critique de la mise en œuvre des mesures de sanctions du Conseil de sécurité d'une manière générale, et plus spécifiquement de celles prévues par la résolution 661 (1990). Outre celles formulées sur l'absence de travail de codification des pratiques des premiers comités par le Secrétariat général (voy. *infra*), et les carences de la recherche en droit international sur les sanctions, celui-ci développe par ailleurs sa réflexion sur des problématiques structurelles.

Conlon met notamment en avant la distinction entre technique et politique, soulignant l'absence de frontière claire entre ces deux domaines. Selon lui, le politique relève du Conseil de sécurité alors que le domaine technique devrait être la seule préoccupation d'un organe subsidiaire. Cette confusion et l'ingérence du politique dans les travaux des comités des sanctions nuit au bon fonctionnement de ces derniers.

³⁷⁷ Droubi résume cet ensemble ainsi: « *the major role that the SC performs in promoting a norm is by managing compliance through fixing the meaning of specific aspects of the norm ; the monitoring of compliance with it, and the provision of technical assistance to organs of states. Indeed, the SC has developed complex institutions, in the form of Sanctions Committees, which are capable of inducing compliance* » ; SUFYAN DROUBI, « Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations », *op. cit.*, p. 286.

³⁷⁸ SUFYAN DROUBI, « Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations », *op. cit.*, p. 287.

³⁷⁹ *Ibid.*

Enfin, Conlon met en doute la capacité des comités à agir en vertu du Chapitre VII³⁸⁰, et souligne d'ailleurs la faiblesse du socle juridique des sanctions en droit international, rappelant que l'analogie avec le droit au boycottage n'est pas pertinente compte tenu du fait que le Conseil de sécurité ne peut être considéré comme une partie à un conflit, qui aurait un droit de rétorsion. En termes de précédent, il questionne la référence permanente à l'article 28 du règlement provisoire du Conseil de sécurité (voy. *infra*), depuis la création du Comité 253 (1968), détaillant les raisons pour lesquelles ces comités ne peuvent être considérés ni comme une commission, ni comme un rapporteur sur une question spécifique, puisqu'ils prennent des décisions, estimant que ces dernières sont inadéquates pour la mise en œuvre de ce type de tâches³⁸¹.

Les comités des sanctions et la question de la pratique subséquente

Distefano explique que c'est dans l'accord tacite conclu entre les parties, « et par leur comportement convergent et assonant », que réside le fondement juridique de l'interprétation d'un texte conventionnel, et non dans la simple pratique ultérieure ; ainsi, « les caractères de la fonction interprétative par voie de pratique subséquente se résument à une pratique commune, convergente et uniforme »³⁸². Chaque Comité prenant ses décisions par consensus, tant pour sur des questions de procédure que « sur toutes autres questions », pour reprendre la terminologie du paragraphe 3 de l'article 27 de la Charte relative au Conseil de sécurité, leur corpus décisionnel en matière d'organisation de leur travail et d'interprétation de leur mandat déterminé par le Conseil de sécurité, constitue donc une pratique subséquente telle que décrite par la doctrine, qui est équivalente en termes de valeur normative à tout accord interprétatif écrit – ce qui constitue « une énième démonstration du *non-formalisme* (ou d'un autre genre de formalisme propre à l'ordre juridique international) »³⁸³. Distefano note également qu'il existe des « affinités conceptuelles entre la figure juridique anglo-américaine de l'*estoppel* et les notions d'acquiescement, silence et absence de protestations »³⁸⁴.

Hovell relève également l'importance de la pratique subséquente en droit des traités, mais y ajoute la problématique de la transparence, que nous verrons également *infra*, comme condition de la participation effective de l'ensemble des Etats Membres, celle-ci contribuant à la légitimation de l'action du Conseil

³⁸⁰ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, op. cit., p. 10.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 11.

³⁸² GIOVANNI DISTEFANO, « La pratique subséquente des États parties à un traité », *Annuaire français de droit international*, volume 40, 1994, p. 47.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 49.

de sécurité en matière de sanctions, y compris pour les acteurs non étatiques³⁸⁵. Elle rappelle d'ailleurs les limites en droit des traités de la ratification initiale comme gravant dans le marbre le consentement des parties, au profit de la pratique subséquente et des « accords subséquents entre les parties »³⁸⁶.

La nécessité d'un parallélisme entre la pratique subséquente de l'organe principal et celle de l'organe subsidiaire ne fait pas l'objet de développements spécifiques dans la doctrine ou la jurisprudence. Cahin évoque la pratique des organes subsidiaires « prenant modèle sur celle du Conseil de sécurité », citant en exemple la pratique du consensus, sans évoquer toutefois d'obligation³⁸⁷.

Missions de la commission chargée des mesures collectives

Dans son rapport à l'Assemblée générale, la commission chargée des mesures collectives³⁸⁸ listait déjà les tâches essentielles dont devraient s'acquitter les « comités de coordination » que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale devraient constituer « dès qu'il sera constaté qu'il existe une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression ».

« Outre sa mission première de coordination, le comité aurait l'importante fonction de faire au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale des recommandations précises concernant les dispositions à prendre pour compléter, étendre ou modifier, selon le cas, les mesures collectives d'ordre économique ou financier que le Conseil ou l'Assemblée générale auraient décidées ou recommandées à l'origine ».

Ce Comité aurait également pour fonctions :

- Recevoir et étudier les rapports des Etats participants et relatifs aux dispositions prises pour mettre en vigueur les mesures collectives, organiser l'analyse et l'échange de renseignements ;

³⁸⁵ DEVIKA HOVELL, « Glasnost in the Security Council: the value of transparency », in : Larissa van den Herik (dir.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, éd. Edward Elgar Publishing, 2017, p. 194.

³⁸⁶ « The rules of treaty interpretation codified in the Vienna Convention on the Law of Treaties themselves acknowledge the limits of initial ratification in sealing the scope of consent, recognizing 'subsequent agreements between the parties', 'subsequent practice' and developing rules of international law as among the factors to be taken into account in interpreting treaty provisions » ; *ibid.*, p. 206.

³⁸⁷ GERARD CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales: l'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, Paris, éd. Pédone, 2001, pp. 167-168.

³⁸⁸ A/1891, Rapport de la Commission chargée des Mesures collectives, 6^e session, Supplément no 13, 1951, p. 18, para. 114.

- Faire toutes recommandations utiles sur les contrôles qui pourraient être appliqués, de définir le champ d'application des embargos ;
- Faire toute recommandation utile visant à compléter, étendre ou modifier les mesures imposées ;
- Faire rapport en temps voulu au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale.

Selon Conlon, il s'agit de l'un des documents officiels les plus aboutis sur les stratégies et pratiques des futurs comités, bien que demeurant méconnu de la plupart des diplomates et fonctionnaires du Secrétariat général suivant les questions de sanctions³⁸⁹.

La résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité sur la Rhodésie

Il s'agit pour rappel du premier organe subsidiaire créé par le Conseil de sécurité en charge de la mise en œuvre de mesures prévues à l'article 41 de la Charte, telles que décrites par la résolution 253 (1968) au sujet de la situation en Rhodésie du Sud.

Cette résolution constitue un précédent, qui servira de modèle aux résolutions suivantes. Elle s'inscrit dans un contexte précis, avec notamment plusieurs résolutions précédentes qui constituent ainsi un socle référentiel. Par ailleurs, l'étude de sa structure s'avère également pertinente.

Dans son premier paragraphe introductif, la résolution 253 (1968) rappelle ainsi les résolutions précédentes sur la même situation, à savoir :

- La résolution 216 (1965) du Conseil de sécurité qui condamne dans son article 1^{er} la « déclaration unilatérale d'indépendance proclamée par une minorité raciste en Rhodésie du Sud » ;
- La résolution 217 (1965) du Conseil de sécurité qui constate dans son article 1^{er} que « la situation résultant de la proclamation de l'indépendance par les autorités illégales de Rhodésie du Sud est extrêmement grave, [...] et que son maintien dans le temps constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales » ;
- La résolution 221 (1966) du Conseil de sécurité qui constate que la situation en Rhodésie du Sud « constitue une menace à la paix », comme le ferait une résolution agissant en vertu du Chapitre VII, et énonce des mesures qui n'ont pas de caractère obligatoire ;
- La résolution 232 (1966), point culminant de cette série de résolutions sur la Rhodésie du Sud, qui précise les points suivants :

³⁸⁹ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, op. cit., p. 7.

- dernier paragraphe introductif : le Conseil de sécurité agit « conformément aux articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies » ;
- article 1^{er} : le Conseil de sécurité constate que « la situation actuelle en Rhodésie du Sud constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales » ;
- article 3 : le Conseil de sécurité rappelle aux Etats Membres que la non-application ou le refus d'appliquer cette résolution constituerait « une violation de l'Article 25 de la Charte des Nations Unies » ;
- article 6 : le Conseil de sécurité requiert tous les Etats Membres « d'appliquer la présente décision du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la Charte des Nations Unies » ;

Le Conseil de sécurité réaffirme par ailleurs dans l'avant-dernier paragraphe introductif de la résolution 253 (1968) que « la situation actuelle en Rhodésie du Sud constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales », constat préalable et nécessaire qui donne au Conseil de sécurité la capacité et la légitimité d'agir « en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », tel que explicité dans le dernier paragraphe introductif.

Dans ce cadre, le Conseil de sécurité décide, dans le paragraphe 20 de la résolution 253 (1968), de « constituer, conformément à l'article 28 du règlement intérieur du Conseil de sécurité, un comité du Conseil de sécurité chargé d'entreprendre les tâches suivantes et de lui rendre compte en lui présentant ses observations :

- examiner les rapports sur l'application de la présente résolution qui seront présentés par le Secrétaire général, conformément aux articles 9 de la résolution 232 (1966) et 19 de la résolution 253 (1968) ;
- demander à tout Etat Membre tout renseignement supplémentaire, notamment au sujet de toute activité pouvant constituer un moyen d'éluder les mesures prévues à l'article 41.

Ainsi, les résolutions 232 (1966) et 253 (1968) introduisent pour la première fois les fondements juridiques ainsi que les éléments d'un système que l'on retrouvera dans la *quasi*-totalité des résolutions instituant des régimes de sanctions. La résolution 253 (1968) vise ainsi l'ensemble du *corpus* juridique servant de fondement à l'application des sanctions : chapitre VII, article 25, article 41 de la Charte, et à l'article 28 du règlement intérieur du Conseil de sécurité.

Le paragraphe 3 de la résolution 232 (1966) souligne ensuite le caractère obligatoire de la mise en œuvre des mesures prévues à l'encontre de la Rhodésie

du Sud, en rappelant qu'en vertu de l'article 25 tous les Etats-Membres se doivent d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité.

La résolution 277 (1970) reconduisant le mandat du comité, ajoute à sa liste de tâches celle relative à l'étude des moyens pour rendre les sanctions plus efficaces – un langage que l'on retrouvera très souvent à l'avenir.

Dans son cinquième rapport au Conseil de sécurité, le comité 253 indique également son intention de mieux informer la communauté internationale de ses activités, notamment via la publication systématique de communiqués de presse à l'issue de chacune de ses réunions³⁹⁰. Ce communiqué porterait sur les travaux du Comité, mais également « sur les question d'intérêt capital, notamment le cas où il a été établi qu'il y a eu violation des sanctions ou qu'il a été mis obstacle à celles-ci ». Il avait ainsi été bien compris des Membres du comité que les sanctions avaient vocation à contraindre, forcer et mettre à l'index³⁹¹.

Ce premier Comité a une activité particulièrement soutenue. Dans son quatrième rapport au Conseil de sécurité³⁹², qui fait 296 pages avec les annexes, le Comité 253 (1968) indique avoir travaillé sur 76 cas de violations présumées des dispositions de la résolution 253 (1968), dont 36 cités dans son rapport précédent³⁹³ et 40 nouveaux. Dans son septième rapport, le Comité 253 (1968) établit un bilan récapitulatif de son activité :

« a) Extraits de presse examinés par les membres du Comité :

- 1972 : 120
- 1973 : 171
- 1974 (1^{er} janvier – 15 décembre) : 217

b) Documents de travail examinés par les membres du Comité :

- 1972 : 44
- 1973 : 67
- 1974 (1^{er} janvier – 15 décembre) : 292

c) Communications adressés à la demande du Comité, principalement à des gouvernements (*nota bene* : ces chiffres ne comprennent ni les notes collectives adressées à tous les Etats Membres ni les notes de rappel automatique) :

- 1972 : 75
- 1973 : 116

³⁹⁰ S/10852, para. 79.

³⁹¹ FRANCESCO GIUMELLI, *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War*, ECPR Press, p. 226.

³⁹² S/10229, supplément spécial numéro mars 1972.

³⁹³ S/9844, 15 juin 1970.

- 1974 (1^{er} janvier – 15 décembre) : 269

d) Nombre de cas examinés :

- 1972 : anciens : 34 | nouveaux : 11 | Total : 45
- 1973 : anciens : 37 | nouveaux : 42 | Total : 79
- 1974 : anciens : 71 | nouveaux : 54 | Total : 125

Depuis sa création, le Comité a présenté au Conseil 11 rapports, à savoir : six rapports annuels sur l'état d'avancement de ses travaux, trois rapports intérimaires sur des cas d'urgence, et deux rapports spéciaux demandés par le Conseil sur les moyens d'améliorer l'efficacité des sanctions ».

De 1968 au 9 novembre 1974 le Comité s'est réuni officiellement à 164 reprises. Néanmoins, l'activité diminue à partir de là, tant en termes de moyenne de réunions mensuelles que de rapports au Conseil de sécurité – seulement quatre autres rapports seront produits jusqu'à la dissolution du Comité par la résolution 460 (1979).

A sa 290^e séance, le Comité 253 (1968) a par ailleurs créé un organe *ad hoc* du Comité, composé de cinq délégations désignées pour un an, présidé par roulement effectué à chaque séance, et « dont l'existence et les pouvoirs dépendraient du Comité lui-même, auquel il ferait rapport et devant lequel il serait responsable. Il aurait pour attribution d'examiner en détail les cas en suspens et de faire des recommandations au Comité. Il a été décidé que le Groupe de travail se conformerait dans le cours de ses travaux aux procédures utilisées par le Comité ».

2. Fonctions spécifiques des comités

Examen des correspondances

Il s'agit du cœur de l'activité des comités : recevoir des communications et en envoyer. Certains comités, en raison de leur mandat contraignant et d'un relatif consensus au sein de la Communauté internationale de s'y conformer, étaient destinataires d'un volume très important de correspondance.

Par exemple, « l'accord conclu au sein du Comité » 1533 (2004) suite à la réception le 13 mars 2006³⁹⁴ d'une correspondance de la part des Pays-Bas³⁹⁵ a permis de « faciliter le transfert à La Haye de personnes inscrites sur la liste et accusées par la Cour pénale internationale »³⁹⁶. Le Président du Comité estime,

³⁹⁴ S/2008/17, 14 janvier 2008, p. 6, para. 25.

³⁹⁵ S/2006/1048, 28 décembre 2006, p. 4, para. 11.

³⁹⁶ S/PV.5806, 17 décembre 2007, p. 11.

dans une intervention au Conseil de sécurité, que « cela aura sans doute été la plus grande contribution du Comité à la lutte contre l'impunité en République démocratique du Congo et au renforcement de la justice pénale internationale »³⁹⁷. Ces procédures d'examen des correspondances et des réponses du Comité peuvent donc revêtir des enjeux importants.

Ce processus d'examen était à l'origine formel, et les Etats Membres y consacraient beaucoup de temps. Ainsi, 403 documents ont été examinés entre le 1^{er} janvier 1972 et le 15 décembre 1974 par le Comité 253 (1968)³⁹⁸. Cet examen des correspondances en séance disparaît néanmoins progressivement des comptes rendus d'activité des comités, au profit d'une procédure dite « d'approbation tacite ».

Cette première évolution est d'ailleurs du fait du Comité 253 (1968), qui introduit dès sa 170^e séance une procédure d'examen des correspondances dite « semi-automatique », « afin de travailler toujours plus rapidement et plus efficacement »³⁹⁹. Cette procédure prévoit que toute communication reçue de la part d'un gouvernement sur les cas en suspens, ainsi que celles émanant de particuliers et d'ONG⁴⁰⁰, seraient examinées par le Secrétaire du Comité, qui rédigerait la réponse de concert avec le Président du Comité et l'expert en économie. La réponse ainsi rédigée « serait alors distribué[e] à tous les membres avec une fiche portant la mention 'pas d'objections' et indiquant que ces réponses seraient expédiées telles quelles, à moins que l'un des membres ne soulève des objections avant une date donnée »⁴⁰¹.

Cette procédure d'approbation tacite est connue également sous l'appellation de « procédure de silence », ou à travers son acronyme anglais de « NOP » (*non-objection procedure*). De nos jours, l'examen des correspondances fait l'objet par le Secrétariat d'une circulation électronique, tant des courriers reçus que des projets de réponse. Ces projets de réponse sont finalisés et transmis à leurs destinataires après cinq jours ouvrables – à une date et heure précises, stipulées dans la note de transmission, en l'absence d'objection de l'un des quinze Etats Membres. On la retrouve évoquée explicitement par la résolution 1173 (1998), qui décide dans son paragraphe 13 « que le Comité créé par la résolution 864 (1993) pourra autoriser au cas par cas, selon une procédure d'approbation tacite, des dérogations aux mesures prévues aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus pour des raisons médicales et humanitaires avérées ».

³⁹⁷ S/PV.5806, 17 décembre 2007, p. 11.

³⁹⁸ S/11594, 9 janvier 1975, *Septième rapport du Comité du Conseil de sécurité crée en application de la résolution 253 (1968) concernant la question de la Rhodésie du Sud*, p. 8, paras. 12-13.

³⁹⁹ S/11178, 3 janvier 1974, p. 36, para. 139.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 36, para. 139.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 37, para. 140.

Les thèmes et l'importance de ces courriers demeurent ainsi très variés, puisque certains comités continuent de générer une correspondance abondante, notamment lorsque le régime de sanctions prévoit des régimes de dérogation et de notifications préalables, ces dernières pouvant par ailleurs concerner des mesures restrictives de liberté comme indiquées *supra*, en matière de dérogations à l'interdiction de voyager notamment. Ce volume de correspondances représente parfois un défi, puisque les sujets plus délicats ne font pas l'objet d'un traitement différencié, contrairement à la procédure « semi-automatique » introduite par le Comité 253 (1968) dont le champ d'application était restreint à certains types de correspondances (voy. *supra*).

Il existe toutefois une différence majeure entre la procédure conçue par le Comité 253 (1968), et celle mise en œuvre par le Comité 864 (1993) : la première étant « active », puisque les Etats Membres doivent indiquer sur une fiche « pas d'objection », alors que la procédure actuelle, par courriel, est « passive » – l'Etat membre ne se manifeste que si et seulement si celui-ci a une objection à formuler, cas échéant il est présumé qu'il n'a pas d'objection. La circulation électronique d'une correspondance n'implique pas nécessairement la prise de connaissance du contenu de celle-ci par l'ensemble des délégations, contrairement à la pratique précédente de discussion en séance.

Ces considérations convenues n'ont toutefois pas de portée juridique : Distefano rappelle, en matière de pratique subséquente des Etats parties à un traité, que « si la pratique doit être commune elle ne doit pas forcément être constituée par des comportements actifs », soulignant par ailleurs que l'accord des parties peut « se coaguler à partir d'un ensemble de comportements passifs et actifs à la fois et de l'interaction entre eux »⁴⁰² ; d'autre part, tant le juge⁴⁰³ que la doctrine⁴⁰⁴ reconnaissent le silence respectivement « comme un fait concluant » de l'acceptation d'une interprétation à un traité, et une « valeur probatoire aux fins interprétatives par voie de comportement ultérieur des parties » (voy. également *supra* au sujet du « *non-formalisme* », p. 105).

Les rapports au Conseil de sécurité

Les comités produisent des rapports au Conseil de sécurité soit à la demande de ce dernier – il s'agit dans ce cas de rapports obligatoires définis par le mandat créant l'organe subsidiaire –, soit de sa propre initiative. Dans le premier cas, les résolutions du Conseil de sécurité établissant ou renouvelant les comités indiquent alors les échéances pour la remise de rapport de mi-mandat ou de fin de mandat. Dans le second cas, le Comité décide par consensus de porter par

⁴⁰² GIOVANNI DISTEFANO, « La pratique subséquente des États parties à un traité », *op. cit.*, pp. 47-48.

⁴⁰³ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

écrit à la connaissance du Conseil de sécurité un cas particulier, pour des raisons spécifiques.

Lors de la 107^e séance⁴⁰⁵, le Comité 253 (1968) discute par exemple de l'opportunité d'adresser au Conseil de sécurité un « rapport intérimaire sur les violations commises par les Etats-Unis d'Amérique » suite à l'importation de marchandises provenant de la Rhodésie du Sud, violations reconnues par les Etats-Unis d'Amérique car effectuées en accord avec une législation nationale votée par le Congrès afin de contourner les mesures de sanctions du Conseil de sécurité. En sus de son quatrième rapport annuel publié en 1971, le Comité a par ailleurs présenté au Conseil de sécurité trois rapports intérimaires et un rapport spécial.

D'autant plus que le Comité 253 (1968) consacre beaucoup de temps et d'énergie à la rédaction de ses rapports au Conseil de sécurité. Un exemple parmi d'autres concerne le rapport demandé par le Conseil de sécurité au paragraphe 6 de la résolution 314 (1972), adoptée le 28 février, avec une échéance de soumission fixée au 15 avril 1972 :

« Prie le Comité créé en application de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité de se réunir d'urgence afin d'examiner les moyens de nature à assurer l'application des sanctions et de présenter au Conseil, le 15 avril 1972 au plus tard, un rapport contenant des recommandations à cet égard ainsi que toutes suggestions que le Comité pourrait souhaiter formuler en ce qui concerne son mandat et toutes autres mesures visant à assurer l'efficacité de ses travaux ».

Tout d'abord, la soumission de ce rapport va servir de prétexte à certains membres du comité pour exiger une modification de la fréquence de rotation de la présidence, d'un mode mensuel calqué sur celui du Conseil de sécurité à une présidence annuelle (voy. *infra* pp. 210-214). Alors que le Comité 253 (1968) ne s'était pas réuni entre le 3 décembre 1971 (63^e séance)⁴⁰⁶ et le 13 mars 1972 (64^e séance)⁴⁰⁷, il se réunira trois fois jusqu'à l'adoption le 20 mars 1972 à la 67^e séance du projet de courrier⁴⁰⁸, envoyé par le Président du Comité 253 (1968) au Président du Conseil de sécurité, suggérant à ce dernier d'adopter une rotation annuelle de la présidence du Comité.

Ce n'est qu'après avoir adressé le courrier référencé S/10571 que le Comité va se consacrer à la finalisation du rapport demandé par le paragraphe 6 de la résolution 314 (1972). La majeure partie des séances du Comité, de la 68^e séance le 22 mars 1972 jusqu'à l'adoption du rapport à la 101^e séance

⁴⁰⁵ S/AC.15/SR.107, 26 septembre 1972.

⁴⁰⁶ S/AC.15/SR.63, 7 janvier 1972.

⁴⁰⁷ S/AC.15/SR.64, 12 avril 1972.

⁴⁰⁸ S/AC.15/SR.67, 20 avril 1972, p. 2.

le 8 mai 1972⁴⁰⁹, soit 33 séances officielles tenues en un mois et demi, sera ainsi dédiée à l'examen, paragraphe par paragraphe, de ce rapport. Ce dernier sera finalement publié le 9 mai 1972 (S/10632), après deux demandes de report de l'échéance prévue par la résolution 314 (1972) au 15 avril 1972, d'abord au 30 avril⁴¹⁰ puis au 8 mai⁴¹¹, et la création d'un groupe de travail informel par le Comité, afin de s'affranchir du formalisme des séances officielles du Comité et des contraintes de ces dernières sur le Service des conférences du Secrétariat.

En effet, un représentant de ce dernier a indiqué lors de la 86^e séance que le rythme de travail du Comité 253 (1968) faisait peser sur le Service des conférences des contraintes exceptionnelles, notamment pour les services d'interprétation⁴¹². Lors de cette séance, le représentant du service en question a indiqué que « si le Comité doit absolument se réunir deux fois par jour, il faudra engager sous contrat pour les cinq jours de la semaine une équipe complète d'interprètes que l'on devra faire venir de Washington et du Canada, ce qui coûterait en plus 6 000 dollars »⁴¹³. Il précise par ailleurs que « malgré les difficultés que cela présente, il ne sera pas impossible la semaine suivante d'assurer le service d'une ou peut-être de deux séances de nuit du Comité pour un coût supplémentaire minimum des services auxiliaires »⁴¹⁴.

Le premier rapport du Comité 253 (1968) publié le 31 décembre 1968 fait 108 pages ; le second rapport, publié le 12 juin 1969, fait 244 pages avec ses annexes⁴¹⁵. A titre de comparaison, en 2022, la moyenne des rapports annuels des comités au Conseil de sécurité est de 5,6 pages⁴¹⁶. Ces rapports ont d'autre part tous en commun une section consacrée à l'« appui administratif et technique du Secrétariat », dont le contenu est en grande partie copié à l'identique d'un rapport à l'autre. L'échantillon de rapports examinés montre en effet que cette section VII consacrée au Secrétariat fait environ 700 mots, soit une page, et son contenu est identique à plus de 90% d'un rapport à l'autre⁴¹⁷. Ainsi, si l'on exclut la page de garde de transmission du rapport, celle consacrée à l'historique du régime de sanctions qui est souvent identique pour un même

⁴⁰⁹ S/AC.15/SR.101, 29 juin 1972.

⁴¹⁰ S/10597, 13 avril 1972.

⁴¹¹ S/10622, 27 avril 1972.

⁴¹² S/AC.15/SR.86, 6 juin 1972, pp. 2-3.

⁴¹³ S/AC.15/SR.86, 6 juin 1972, p. 2.

⁴¹⁴ S/AC.15/SR.86, 6 juin 1972, p. 3.

⁴¹⁵ S/9252, 12 juin 1969, 18 p. ; S/9252/Add.1, 13 juin 1969, 226 p.

⁴¹⁶ S/2022/995 : 7 pages ; S/2022/963 : 7 pages ; S/2022/968 : 3 pages ; S/2022/971 : 7 pages ; S/2022/961 : 5 pages ; S/2022/1001 : 8 pages ; S/2022/970 : 6 pages ; S/2021/1057 : 6 pages ; S/2022/996 : 3 pages ; S/2022/987 : 5 pages ; S/2022/1006 : 5 pages ; S/2022/965 : 6 pages ; S/2022/978 : 5 pages ; soit un total de 73 pages pour 13 rapports.

⁴¹⁷ Comparaison effectuée entre les rapports S/2022/965 et S/2022/978 (section VII identique à 92%), S/2022/987 et S/2022/978 (identique à 95.3%) et S/2022/971 et S/2022/978 (identique à 94.4%).

régime, d'un rapport à l'autre, en l'absence de nouvelle résolution, et la section VII consacrée au Secrétariat, il apparaît donc que ces rapports annuels des comités constituent un exercice formel qui satisfait à une obligation du Conseil de sécurité, sans lui fournir pour autant d'informations substantielles et détaillées sur la mise en œuvre de son mandat. Ce sont les groupes d'experts qui ont désormais la fonction de fournir au Conseil des informations substantielles, comme évoqué *infra* (voy. pp. 146 et suiv.).

Le Conseil de sécurité ne semble pas tenir rigueur à certains de ses organes subsidiaires de ne pas lui adresser les rapports obligatoires. Le Comité 1518 (2003) n'a ainsi transmis aucun rapport au Conseil de sécurité entre 2012 et 2014, sans que le rapport 2015 ne précise pour autant l'activité du Comité sur cette période ni ne justifie au Conseil l'absence de rapport annuel⁴¹⁸. Toutefois, le cas s'est également présenté où un Président de Comité souhaitant réaliser un rapport annuel au Conseil de sécurité plus détaillé, n'a pu obtenir de consensus en Comité pour son adoption. Le Président du Comité 2127 (2013) avait ainsi proposé de publier en 2019 un rapport annuel de Comité incluant « un compte rendu exhaustif des réunions organisées en s'évertuant à rendre avec fidélité les propos tenus par les experts des États Membres », et indiquant qu'à défaut d'obtenir des concessions des « parties concernées », que son pays, la Côte d'Ivoire, se réservait « le droit de le faire publier à titre national »⁴¹⁹. Pourtant, ce rapport annuel du Comité 2127 (2013), transmis le surlendemain de cette intervention de son Président au Conseil, apparaît avec une longueur totale de six pages et un résumé succinct de ses activités⁴²⁰, ainsi similaire aux rapports précédents et aux suivants.

Par ailleurs, certains comités disposent d'obligations supplémentaires de rapport au Conseil de sécurité. Le Comité 751 (1992), depuis la résolution 1916 (2010), transmet ainsi tous les 120 jours au Conseil de sécurité le rapport du Coordonnateur résident et Coordonnateur humanitaire des Nations Unies en Somalie « sur tout obstacle rencontré dans l'acheminement de l'aide humanitaire dans ce pays »⁴²¹.

Les exposés des Présidents de Comité au Conseil de sécurité

Les Présidents de Comité présentent au moins une fois par année l'activité de leur Comité au Conseil de sécurité. Ces présentations ne donnent pas lieu à une séance dédiée du Conseil de sécurité, mais le plus souvent à l'occasion de séances consacrées à l'examen de rapports du Secrétaire général sur une situation particulière. Par exemple, le Président du Comité 1591 (2005) a

⁴¹⁸ S/2015/992, 31 décembre 2015, para. 5, p. 2.

⁴¹⁹ S/PV.8688, 17 décembre 2019, p. 4.

⁴²⁰ S/2019/973, 20 décembre 2019.

⁴²¹ S/RES/1916, 19 mars 2010, paras. 4-5, p. 2, et para. 11, p. 4.

présenté au Conseil de sécurité le 19 mars 2024 son exposé faisant suite à la réunion informelle organisée le 15 janvier 2024 par le Comité avec son groupe d'experts, dans le contexte de la transmission de leur rapport final au Conseil⁴²².

Ces exposés constituent souvent la seule opportunité pour le Conseil de sécurité de discuter de faits concrets de violations des régimes de sanctions, notamment celles établies par le groupe d'experts et détaillées dans ses rapports, et d'autres cas de violations par différents acteurs. Ces séances permettent aussi de discuter des recommandations des groupes d'experts, notamment celles adressées au Conseil de sécurité, et plus particulièrement celles concernant le mandat de ses organes subsidiaires.

Par ailleurs, il est d'usage depuis 2002⁴²³ pour l'ensemble des Présidents d'organes subsidiaires du Conseil de sécurité dont les fonctions arrivent à échéance en décembre, de dresser en fin d'année un bilan de leur activité, souvent agrémenté de considérations exprimées « en leur nom propre ». Il s'agit d'une séance d'information intitulée « exposés des présidents des organes subsidiaires du Conseil de sécurité », qui offre aux Etats Membres du Conseil de sécurité, et au public, de bénéficier potentiellement d'informations de première main sur l'activité, le fonctionnement et les défis rencontrés par les comités des sanctions.

Cette tradition fait suite à la première présentation réalisée dans ce cadre, par le Président du Comité 661 (1990), qui précise dans son propos liminaire qu'il intervient en sa « capacité personnelle, et non pas au nom des membres du Comité 661 ». Cette pratique du témoignage personnel et direct permet à celui-ci de s'exprimer sans l'accord préalable de l'ensemble des Membres du Comité : en tant que Président sortant, cette séance donne ainsi l'opportunité au Représentant permanent d'un Etat Membre élu au Conseil de sécurité, arrivé à terme de son mandat de deux années, de présenter des problématiques ou des opinions qui ne feraient pas nécessairement consensus au sein du Comité.

Evaluation des demandes d'assistance formulées dans le cadre de l'article 50 de la Charte

L'article 50 de la Charte prévoit que :

« Si un État est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre État, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques

⁴²² S/PV.9581, 19 mars 2024, p. 2.

⁴²³ S/PV.4673, 18 décembre 2002.

particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés ».

Dans le cas des sanctions contre la Yougoslavie et du travail du Comité 724 (1991), ce mandat a été délégué par une résolution spécifique du Conseil de sécurité, qui fait suite à un rappel du droit des Etats de consulter le Conseil de sécurité en vertu de l'article 50 de la Charte dans un paragraphe introductif de la résolution 757 (1992). La résolution 843 (1993), comporte seulement deux paragraphes opérationnels :

« 1. Confirme que le Comité créé par la résolution 724 (1991) est chargé de l'examen des demandes d'assistance présentées en vertu de l'Article 50 de la Charte des Nations Unies;

2. Se félicite de la création du Groupe de travail par le Comité, qu'il invite, lorsqu'il aura terminé l'examen d'une demande, à présenter au Président du Conseil de sécurité des recommandations concernant les mesures à prendre ».

Cette résolution indique tout d'abord que le Conseil de sécurité a souhaité « confirmer » que l'organe subsidiaire créé par la résolution 724 (1991) était bien mandaté pour examiner les demandes d'assistance transmises dans le cadre de l'article 50 de la Charte.

De fait, lors de « consultations plénières » tenues le 13 avril 1993, le Conseil de sécurité avait « prié le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie de se réunir d'urgence pour examiner, dans le contexte de l'article 50 de la Charte des Nations Unies, les communications reçues des Etats qui se trouvaient en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures énoncées dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité »⁴²⁴.

La résolution 843 (1993) révèle par ailleurs que les organes subsidiaires du Conseil de sécurité disposent eux-mêmes de la capacité de créer des groupes de travail pour traiter de questions spécifiques – le Conseil valide *a posteriori* sa

⁴²⁴ Lettre datée du 2 juillet 1993 adressée au Président du Conseil de sécurité par le président par intérim du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie, 8 juillet 1993, S/26040, p. 1, para. 2 ; il n'a pas été possible de retrouver cette 'décision' du Conseil de sécurité dans les archives disponibles du Conseil de cette journée-là, celui-ci ne s'étant pas réuni officiellement, comme l'atteste son agenda : S/Agenda/3197, 12 avril 1993 et S/Agenda/3198, 14 avril 1993, consulté le 22 mars 2023. URL : <https://digital.library.un.org/record/164923?ln=fr> et <https://digitallibrary.un.org/record/165921?ln=fr> ; le répertoire n'indique par ailleurs comme activité ce jour-là que deux lettres envoyés par le Président du Conseil de sécurité sur UNIKOM (S/25588) et le Rwanda (S/25592) : ST/PSCA/1/Add.12, Repertoire of the Practice of the Security Council United Nations, supplement 1993-1995.

création en s'en « félicitant ». Cette dernière n'a pourtant été portée officiellement à la connaissance du président du Conseil de sécurité qu'à travers la lettre du 2 juillet 1993 du président par intérim du Comité créé par la résolution 724 (1991), qui indique que

« A sa 65^e séance, tenue le 30 avril 1993, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie a créé un groupe de travail à composition non limitée afin d'examiner les demandes d'assistance présentées en vertu de l'article 50 et de donner au comité des avis sur les mesures à prendre »⁴²⁵.

Le Comité a élu au cours de la même séance un président du groupe de travail, en la personne du représentant adjoint du Japon auprès de l'ONU, et formellement approuvé au cours de séances suivantes un total de huit recommandations du groupe de travail formulées dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 50 de la Charte⁴²⁶, transmises par lettre du président du Comité au président du Conseil de sécurité⁴²⁷.

Ce cas illustre donc deux types de pratiques distinctes, caractéristiques de la « flexibilité des techniques juridiques » décrite *supra*. La première consiste pour le Conseil de sécurité de déléguer lors d'une réunion plénière, qui n'a pas fait l'objet de procès-verbal, une tâche additionnelle au Comité 724 (1991), le Conseil régularisant *post facto* cette extension de mandat par l'adoption de la résolution 843 (1993).

La seconde illustration de cette flexibilité est la capacité pour des organes subsidiaires du Conseil de sécurité de créer des groupes de travail « à composition non limitée », dont la présidence est assurée par un représentant permanent adjoint, mais qui ne disposent pas de directives formelles régissant la conduite de leurs travaux. A nouveau, le fait que cette création sera régularisée *post facto* par une résolution du Conseil de sécurité indique la tolérance de ce dernier pour des initiatives qui font preuve de créativité institutionnelle, l'organe subsidiaire n'inscrivant pas son action dans une pratique établie.

⁴²⁵ S/26040, *op. cit.*, p. 2, para. 4.

⁴²⁶ 73^e séance (date non spécifiée), 81^e séance du 4 août 1993 et 91^e séance du 9 novembre 1993

⁴²⁷ S/26040 du 8 juillet 1993, S/26040/Add.1 du 10 août 1993 et S/26040/Add.2 du 14 décembre 1993.

B. Les comités comme lieu de discussion et création de la norme

1. Le Comité comme chambre de négociations et de rédaction des résolutions du Conseil de sécurité : l'exemple du Comité 253 (1968)

Le Comité 253 (1968) n'avait pas, à l'origine, de pouvoir de recommandation au sujet du régime de sanctions. C'est suite à la résolution 277 (1970) que ce dernier « s'est vu confier la responsabilité supplémentaire d'étudier les moyens par lesquels les Etats Membres pourraient appliquer de façon plus effective les décisions du Conseil de sécurité relatives aux sanctions contre le régime illégal de la Rhodésie du Sud et de faire des recommandations au Conseil de sécurité »⁴²⁸.

Cette évolution du mandat du Comité 253 (1968) apparaît comme une évolution logique compte tenu des deux rapports que celui-ci a soumis au Conseil de sécurité, et que ce dernier cite dans le dernier paragraphe introductif à sa résolution 277 (1970), qui indique que le Conseil a tenu « compte des rapports [note de page numéro 17 qui réfère à S/8954 et S/9252] du Comité créé en application de la résolution 253 (1968) ». Deux paragraphes dans ce deuxième rapport suggèrent cette évolution :

- S/9252, paragraphe 48 : « Par suite du refus de l'Afrique du Sud et du Portugal de prendre des mesures et du fait que certains autres Etats n'appliquent pas pleinement les dispositions de la résolution 253 (1968), ainsi qu'il a été indiqué plus haut, force est au Comité d'observer que les sanctions prises par ladite résolution contre le régime illégal en Rhodésie du Sud n'ont pas donné encore les résultats souhaités par le Conseil de sécurité » ;
- S/9252, paragraphe 49 : « le comité estime qu'il faudrait envisager des mesures plus efficaces pour assurer l'application intégrale de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité ».

Le Comité 253 (1968) a adopté par consensus le 3 décembre 1971 un rapport intérimaire qui incluait une recommandation présentée par l'A3 (Somalie, Guinée et Soudan), proposée en réaction au passage d'une législation par le congrès des Etats-Unis d'Amérique visant à contourner les résolutions 253 (1968) et 277 (1970) afin d'importer des produits visés par les obligations imposées par ces deux résolutions, notamment du minerai de chrome⁴²⁹. Malgré l'intervention du délégué étasunien, qui estimait en séance privée que le Comité outrepassait son mandat, celui-ci ne s'est pas opposé à la transmission du rapport et de cette recommandation au Conseil de sécurité. Le 28 février 1972, ce dernier se réunissait lors de sa 1640^e séance et adoptait la résolution 314

⁴²⁸ S/9844, 15 juin 1970, para. 100, p. 36 ; S/RES/277, 18 mars 1970, article 21, alinéa c.

⁴²⁹ S/10408, 3 décembre 1971.

(1972) par 13 voix contre zéro, avec deux abstentions – les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni – qui transpose au mot près la recommandation adoptée par consensus par le Comité⁴³⁰. La même configuration se reproduisait le 29 septembre 1972, avec la résolution 320 (1972), qui, dans son paragraphe 3 « invite instamment les Etats-Unis d'Amérique à coopérer pleinement avec l'Organisation des Nations Unies à l'application efficace des sanctions ».

Le cinquième rapport du Comité 253 (1968) du 31 décembre 1972 indique que le Comité s'est réuni 57 fois entre le 16 juin 1971 et 31 décembre 1972. Un rapport spécial du 9 mai 1972 indique par ailleurs que le Comité s'est réuni 38 fois entre le 13 mars et le 8 mai 1972⁴³¹. Ces séances ont été consacrées à des débats sur des recommandations sur les moyens de nature à assurer l'application des sanctions, le Conseil de sécurité ayant demandé dans son paragraphe 6 de la résolution 314 (1972) à les recevoir par rapport avant le 15 avril 1972⁴³².

Le Comité 253 (1968) a par ailleurs transmis sur la même période trois rapports intérimaires successifs, principalement dédiés à l'importation de minerai de chrome par les Etats-Unis d'Amérique, et un deuxième rapport spécial le 15 avril 1973, dédié à également des recommandations au Conseil de sécurité, tel que demandé par les paragraphes 4 et 5 de la résolution 320 (1972)⁴³³. Autre signe de cette activité particulièrement intense, le Président du Comité a adressé à deux reprises des courriers demandant au Conseil de sécurité un report de l'échéance fixée par la résolution 320 (1972), malgré 26 séances consacrées à la rédaction de ces nouvelles recommandations et la création le 28 mars 1973 d'un groupe de rédaction dédié, qui s'est réuni à 8 reprises et a remis son rapport au Comité le 10 avril 1973⁴³⁴. Ce deuxième rapport a d'ailleurs été transmis au Conseil de sécurité en exposant d'une part, dans un premier temps, les recommandations adoptées par consensus (section « III. recommandations et suggestions »⁴³⁵), et d'autre part les positions des uns et des autres, affichant les désaccords des différentes délégations, dans une section IV intitulée « propositions »⁴³⁶.

Cette méthode de travail, combinant une intense activité formelle et publique du Comité, transparente dans la présentation au Conseil de sécurité de ses accords et désaccords, semble porter ses fruits dans la mesure où la

⁴³⁰ S/RES/314, 28 février 1972.

⁴³¹ S/10632, 9 mai 1972, *Rapport spécial du Comité établi en application de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité*.

⁴³² S/RES/314, 28 février 1972.

⁴³³ S/RES/320, 29 septembre 1972.

⁴³⁴ S/10920, 15 avril 1973, *Deuxième rapport spécial du Comité du Conseil de sécurité établi en application de la résolution 253 (1968) concernant la question de la Rhodésie du Sud*, para. 8.

⁴³⁵ S/10920, 15 avril 1973, *op. cit.*, pp. 3-5.

⁴³⁶ S/10920, 15 avril 1973, *op. cit.*, para. 9.

résolution 333 (1973), adoptée le 22 mai⁴³⁷, indique dans son paragraphe 1 que le Conseil de sécurité :

*« Approuve les recommandations et suggestions figurant aux paragraphes 10 à 22 du deuxième rapport spécial du Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 253 (1968) »*⁴³⁸.

Il est peu probable que le Conseil de sécurité, compte-tenu de son agenda, eut pu consacrer autant de temps et d'énergie à un accord pour ce type de résolution. L'apport de son organe subsidiaire apparaît donc ici comme essentiel au bon fonctionnement du Conseil, malgré des désaccords évidents entre Membres permanents. La responsabilité avérée des Etats-Unis d'Amérique dans le contournement de l'embargo n'a ainsi pas entraîné de blocage des travaux du Comité ni du Conseil, au contraire, même si elle illustre la bipolarisation de cette instance, avec une solidarité entre membres occidentaux du P3, qui s'abstiennent, versus la République Populaire de Chine et l'URSS, cette dernière jouant un rôle moteur au sein du Comité.

2. Le Comité comme chambre de négociations et de rédaction des résolutions du Conseil de sécurité : l'exemple du Comité 421 (1977)

Le Comité 421 (1977) concernant l'Afrique du Sud a adopté par consensus à deux reprises des recommandations qui ont été transposées en résolutions du Conseil de sécurité :

- La résolution 558 (1984), adoptée le 13 décembre, reprend une recommandation adoptée à la même date par le Comité 421 (1977) lors de sa 63^e séance et transmise le jour même par lettre au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité⁴³⁹ ;
- La résolution 591 (1986), adoptée le 29 novembre, reprend une recommandation adoptée par consensus le 24 novembre 1986 lors de la 75^e séance du Comité ; quatre séances, de la 71^e à la 74^e, ont été consacrées à la discussion de ce texte, qui se sont déroulées du 20 au

⁴³⁷ Adoptée par 12 voix contre zéro, avec trois absentions – la France s'ajoutant à celles des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni.

⁴³⁸ S/RES/333, 22 mai 1973, para. 1.

⁴³⁹ S/16860, 13 décembre 1984, Lettre datée du 13 décembre 1984, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité 421 (1977) concernant l'Afrique du Sud transmettant le texte de la recommandation adoptée par consensus à la 63^e séance du Comité du 13 décembre 1984.

28 août 1986⁴⁴⁰, les négociations ayant été conclues via une procédure *ad referendum*⁴⁴¹.

Dans le compte rendu de la séance 2723 du Conseil de sécurité, le Président du Comité 421 (1977), le Représentant Permanent de la Trinité-et-Tobago, a rappelé que le projet de résolution référencé S/18474 était « le fruit des travaux du Comité créé par la résolution 421 (1977) ». Le Président du Comité a par ailleurs souligné que

« Concilier les divergences de vues des pays membres n’a jamais été tâche facile. Le Comité a tenu plusieurs réunions durant une période s’étendant sur 18 mois environ. Ces réunions et une série de consultations bilatérales ont permis d’assurer que les différents points de vue et intérêts soient généralement compris et harmonisés. Plusieurs projets et nouveaux projets de paragraphes ont conduit à l’élaboration de révisions successives du projet de document de travail – ce que ce texte était à ce moment-là -, qui ont abouti à l’acceptation par consensus du document final qui constitue à présent le projet de résolution dont le Conseil est saisi »⁴⁴².

La recommandation du Comité sera adoptée par consensus par le Conseil de sécurité en tant que résolution 591 (1986), immédiatement après l’intervention du Président du Comité⁴⁴³.

L’aspect recommandatoire du mandat des comités est un axe de travail particulièrement important pour les délégations. Ainsi, lors de la première séance officielle du Comité 661 (1990), la seule remarque en séance notée dans le compte rendu analytique provisoire est celle du délégué britannique relative à la « tâche prioritaire de déterminer dans quelle mesure il sera donné suite à la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité », et de « présenter des recommandations sur les moyens à envisager pour faire en sorte que la résolution soit plus strictement appliquée »⁴⁴⁴.

Le Conseil de sécurité va pourtant déléguer progressivement aux groupes d’experts ce pouvoir de recommandation. Le Comité devient ainsi non plus un espace de création et de réflexion portant sur l’amélioration des régimes de sanctions, mais un lieu de discussion de recommandations proposée par l’organe l’assistant dans son travail.

⁴⁴⁰ 71^e séance du 20/08/1986, 72^e séance du 26/08/1986, 73^e du 27/08/1986, et 74^e séance du 28/08/1986.

⁴⁴¹ S/21015, 11 décembre 1989, p. 18, para. 49.

⁴⁴² S/PV.2723, 28 novembre 1986, p. 3.

⁴⁴³ S/PV.2723, *op. cit.*, p. 4/5.

⁴⁴⁴ S/AC.25/SR.1, 21 août 1990, pp. 2-3.

Section 2. Les comités des sanctions, un mandat technique ou politique ?

A. Le Comité des sanctions, organe subsidiaire d'application des mesures de sanctions du Conseil de sécurité

1. De la nature technique des comités

Les représentants des Membres des comités ont souvent fait référence à la question de la nature de leur travail : technique ou politique ?

Dès la première séance du Comité 253 (1968) le 28 octobre 1968, la problématique de la compréhension du mandat reçu du Conseil de sécurité, à travers l'article 20 de la résolution 253 (1968), s'est posée. Le délégué britannique, à ce sujet, a notamment souligné le fait qu'« il serait donc peu indiqué [pour le Comité] de vouloir examiner les grandes questions politiques », et qu'il faut au contraire que « le Comité s'occupe essentiellement de l'application des sanctions »⁴⁴⁵. Face à cette question du périmètre de travail du Comité, le délégué étasunien, bien qu'il « s'étonne que cette question ait été soulevée, puisque le Conseil de sécurité, lors de ses débats sur le Comité et sur le paragraphe 20 du dispositif, a concentré son attention uniquement sur la questions des sanctions⁴⁴⁶ », demande au Secrétariat à ce qu'il rédige un document dans lequel serait reproduit des extraits de toutes les déclarations faites au Conseil de sécurité, « en vue de préciser quelle était l'intention du Conseil lorsqu'il a adopté le paragraphe 20 du dispositif »⁴⁴⁷. Ce document du Secrétariat indique clairement, selon la déclaration du représentant étasunien lors de la deuxième séance du Comité 253 (1968) du 11 novembre 1968, « qu'à aucun moment, tant au Conseil de sécurité que lors des consultations officielles auxquelles sa délégation a participé, on n'a suggéré d'élargir le mandat du Comité »⁴⁴⁸. Au contraire, le délégué algérien estime pour sa part « qu'il est communément admis que le rapport sur les progrès de l'application de la résolution, qui a été demandé au Secrétaire général au paragraphe 19 de la résolution⁴⁴⁹ 253 (1968), devrait porter sur toutes les questions évoquées dans la résolution ».

Cette lecture restrictive des mandats peut ainsi conduire à des débats sur des points de détail qui pourraient paraître accessoires. Le Comité 191 (1964), lors d'un débat qui s'est tenu le 10 août 1964, s'est ainsi posé la question de savoir s'il pouvait joindre à une note verbale destinée à l'ensemble des Etats Membres la copie des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, y compris celle lui

⁴⁴⁵ S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968, p. 5.

⁴⁴⁶ S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968, p. 6.

⁴⁴⁷ S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968, p. 7.

⁴⁴⁸ S/AC.15/SR.2, 29 novembre 1968, p. 2.

⁴⁴⁹ S/AC.15/SR.2, 29 novembre 1968, p. 2.

donnant mandat. Le délégué chinois a notamment souligné qu'il « se demandait si les termes de référence du Comité autorisait son Président à transmettre des résolutions du Conseil de sécurité [en annexe de la note verbale] ». Les Membres du Comité se sont également préoccupés, lors de la même séance, du coût que représenterait l'envoi de ces résolutions par courrier à l'ensemble des Etats Membres⁴⁵⁰.

Le 29 octobre 1970, à l'occasion de la 36^e séance du Comité 253 (1968), le représentant soviétique, Monsieur Tarassov, a exprimé à l'occasion d'une discussion au sujet de la composition du Comité l'opinion de sa délégation à ce sujet :

« M. Tarassov n'est pas d'accord avec les représentants qui pensent que le Comité est appelé à ne s'occuper que de questions techniques. Ses attributions sont définies par les résolutions 253 (1968) et 277 (1970) du Conseil de sécurité, qui ont un caractère politique »⁴⁵¹.

La 69^e séance du Comité 253 (1968) en 1972 a également donné lieu à ce débat. Le délégué étasunien rappelait alors au Comité que sa tâche essentielle « était de s'occuper des questions techniques, et non pas de déterminer si les Etats membres appliquaient ou non les sanctions » ; et de poursuivre :

« Les résolutions 253 (196), 277 (1970) et 314 (1972) du Conseil de sécurité n'indiquent en aucune façon que le Comité est chargé de dégager des conclusions. Selon l'interprétation que la délégation des Etats-Unis d'Amérique donne des résolutions [...], si le Comité est saisi d'une allégation de violation des sanctions, il doit faire rapport au Conseil à ce sujet et le Conseil déterminera alors s'il y a eu effectivement violation et s'il doit prendre des mesures. On peut affirmer que le Comité se doit de recommander au Conseil certaines mesures. Cependant, la délégation des Etats-Unis d'Amérique estime que ce serait là une erreur étant donné le déroulement des travaux du Comité. Selon son interprétation de la résolution 277 (1970), le Comité doit recommander des moyens propres à rendre les sanctions plus efficaces, mais ne doit pas nécessairement recommander des mesures à prendre dans des cas particuliers de violation présumée. Cela est exclusivement du ressort du Conseil de sécurité »⁴⁵².

⁴⁵⁰ S/AC.14/SR.2/Add.1, 28 septembre 1964.

⁴⁵¹ S/AC.15/SR.36, 5 novembre 1970, p. 4.

⁴⁵² S/AC.15/SR.69, 3 mai 1972, pp. 6-7.

2. Le Comité des sanctions, organe d'enquête du Conseil de sécurité

Comme le souligne le représentant de la France auprès du Comité 253 (1968), le travail de ce dernier, « comme le montrent les comptes rendus de ses travaux », a évolué du simple examen de réponses à des questionnaires généraux, « à des études de cas précis de violations possibles des sanctions »⁴⁵³. Le Comité 253 (1968) a « enquêté » - le terme est employé dans certains de ses rapports d'activité au Conseil de sécurité⁴⁵⁴ - sur des « cas précis de violations présumées signalés à son attention »⁴⁵⁵, sur les compagnies de transport aérien à destination ou provenance de la Rhodésie du Sud⁴⁵⁶, l'existence de missions diplomatiques rhodésiennes, missions d'information et de bureaux du tourisme de l'office national du tourisme de Rhodésie à l'étranger, et notamment à Bâle, en Suisse, en violation du paragraphe 9, alinéa a, de la résolution 277 (1970).

Cet exemple illustre le niveau de détail de ces enquêtes, et le rôle du Comité et de ses Etats Membres dans la conduite de celles-ci. Initiée par un document produit par le Secrétariat et examiné à la 49^e séance du Comité le 21 avril 1971⁴⁵⁷, cette enquête se fonde à l'origine sur des informations publiques⁴⁵⁸, au sujet desquelles le Comité décide de demander au Secrétariat un complément d'information. La réponse de la Suisse au Secrétaire général, via son observateur permanent à New York, est examinée au cours de la 56^e séance. Le Président du Comité, Représentant permanent du Burundi auprès des Nations Unies à New York, Monsieur Magence, indique que selon cette note il n'existe à Bâle aucun bureau de tourisme qui soit en liaison avec l'office national du tourisme de Rhodésie. Le Président du Comité indique pourtant qu'il a « la preuve que le bureau dont on avait évoqué l'existence en séance du Comité a bien une adresse et un numéro de téléphone à Bâle ». Cette preuve n'ayant pas été communiquée par le Secrétariat aux autorités suisses, le Président suggère donc au Comité de « prier le Secrétaire général de demander des renseignements complémentaires » aux autorités fédérales suisses⁴⁵⁹. Il s'en suit un débat sur comment poursuivre l'enquête, car selon le délégué français « la nature du démenti de la Suisse place le Comité dans une position quelque peu inhabituelle ». Ce même délégué ajoute que « dans la plupart des cas dont il

⁴⁵³ S/9844, 15 juin 1970, appendice III, p. 14.

⁴⁵⁴ Employé dans le contexte des activités du Comité (et non des Etats Membres) à deux reprises dans le second rapport du Comité (S/9252, 12 juin 1969), et à une reprise dans son troisième rapport (S/9844, 15 juin 1970).

⁴⁵⁵ S/9252, 12 juin 1969, paras. 38-39, pp. 14-15.

⁴⁵⁶ S/9844, 15 juin 1970, para. 47, p. 18.

⁴⁵⁷ S/AC.15/SR.49, 15 juin 1971, pp. 2-5.

⁴⁵⁸ Le délégué somalien fait observer à ce sujet que « ce document se borne à indiquer les villes où existent des missions et des bureaux », et se demande « à quel genre de recherches s'est livré le Secrétariat pour obtenir des renseignements sur une question d'une telle importance » ; S/AC.15/SR.49, 15 juin 1971, p. 5.

⁴⁵⁹ S/AC.15/SR.56, 30 juin 1971, p. 2.

s'occupe, le Comité débat sur les diverses interprétations possibles d'un fait dont la matérialité n'est pas contestée ».

Après de longues discussions, qui impliquent huit Membres du Comité et son Président⁴⁶⁰, il est décidé que la réponse « ambiguë » de la Suisse soit reproduite entre guillemets dans le prochain rapport du Comité au Conseil de sécurité en cours de rédaction, car « il est de règle que le Comité cite les réponses des gouvernements dans ses rapports » comme le rappelle le délégué français⁴⁶¹ – règle qui perdure sauf instruction contraire de l'Etat en question –, et que le Secrétariat demande des renseignements supplémentaires. La Suisse avait par ailleurs indiqué dans une correspondance précédente au Comité que « pour des raisons de principe, la Suisse, en sa qualité d'Etat non-partie à la Charte, ne peut se soumettre aux sanctions obligatoires de l'ONU »⁴⁶². Cette enquête sera clôturée et évoquée dans le sixième rapport du Comité au Conseil de sécurité, qui reprend les conclusions des autorités suisses sur l'absence de bureau national du tourisme rhodésien à Bâle⁴⁶³.

Plus atypique, le Comité 421 (1977) a organisé le 15 mars 1980 une séance publique au cours de laquelle ses membres ont assisté à la projection d'un documentaire intitulé « Hot shells, US Arms for South Africa », et à l'audition du réalisateur et du journaliste d'investigation à l'origine de cette enquête⁴⁶⁴. Il n'est pas précisé dans les comptes rendus ultérieurs si cette diffusion cinématographique a généré de nouveaux cas pour le Comité.

Cadre légal du recueil de renseignements de « première main » par les comités

En 1999, dans une note du 29 janvier, le Conseil de sécurité a demandé aux présidents des comités des sanctions de « se rendre, selon qu'il conviendra, dans les régions concernées, afin de recueillir des renseignements de première main sur l'impact des régimes de sanctions, leurs résultats et les difficultés liées à leur application »⁴⁶⁵.

A cette époque, le Président du Comité 864 (1993), avait recommandé au Conseil de sécurité dans son rapport du 12 février 1999⁴⁶⁶, de se rendre sur le

⁴⁶⁰ France, Etats-Unis, URSS, Somalie, Syrie, Italie, Burundi (le Président en sa capacité nationale), Belgique ; S/AC.15/SR.56, 30 juin 1971, pp. 2-5.

⁴⁶¹ S/AC.15/SR.56, 30 juin 1971, p. 4.

⁴⁶² S/9844, 15 juin 1970, para. 13, pp. 8-9.

⁴⁶³ S/11178, 3 janvier 1974, para. 102, p. 27.

⁴⁶⁴ S/AC.20/SR.26, 15 décembre 1981.

⁴⁶⁵ S/1999/92, 29 janvier 1999, para. 2.

⁴⁶⁶ S/1999/147, 12 février 1999, para. 4, p. 2, et 6, alinéa b, p. 3.

terrain, ce que le Conseil avait approuvé par le paragraphe 2 de la résolution 1237 (1999)⁴⁶⁷ :

« Accueille avec satisfaction et approuve les visites que le Président du Comité créé par la résolution 864 (1993) prévoit de faire en Angola et dans les autres pays concernés pour examiner les moyens de renforcer l'application des mesures contre l'UNITA visées au paragraphe 5 ci-dessous ».

La note du Président du Conseil de sécurité du 21 décembre 2004 (S/2004/979) constate donc avec « satisfaction » « que les présidents des comités des sanctions se sont à plusieurs reprises rendus dans les régions en cause, et ont continué à rencontrer des représentants de différents États Membres pour expliquer les travaux de leur comité et s'enquérir des mesures prises par l'État où ils se rendaient pour donner effet aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité et déterminer ce dont les États ont besoin, assistance technique ou autre, pour mettre en œuvre les sanctions »⁴⁶⁸. Cette pratique était pourtant résiduelle à l'époque, et limitée aux Comités 864 (1993) et 1267 (1999).

Néanmoins, cette nécessité pour les Présidents de Comité de recueillir des renseignements « de première main » sera formalisée par la section E du chapitre III du rapport du Groupe de travail officieux du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions de 2006, intitulé « visites de terrain des présidents »⁴⁶⁹ :

« Il conviendrait que les présidents des comités continuent à se rendre dans la région des pays soumis aux sanctions afin d'y contrôler l'application de celles-ci conformément à la note du Président du Conseil de sécurité (S/1999/92) datée du 29 janvier 1999 et à rendre compte au Conseil des cas sérieux de non-respect et des violations graves ».

A la volonté initiale d'évaluer les modalités d'application, l'impact, les résultats et difficultés de mise en œuvre des sanctions, s'ajoute donc la mission de rendre compte au Conseil de sécurité des cas sérieux de violations des sanctions.

Cette évolution du rôle des présidents de comités se retrouve tant dans les textes que dans la pratique. Ainsi, à l'exception des Comités 1483 (2003) et 1636 (2005), les directives de travail de tous les comités en activité incluent les

⁴⁶⁷ S/RES/1237, 7 mai 1999, para. 2, p. 2.

⁴⁶⁸ S/2004/979, 21 décembre 2004, p. 4.

⁴⁶⁹ S/2006/997, 22 décembre 2006, para. 13, p. 9.

mêmes dispositions relatives aux missions des présidents, et détaillent à l'identique la procédure à suivre⁴⁷⁰ :

« i) Le Comité examine et approuve la proposition de se rendre dans des pays donnés et coordonne ses visites avec les autres organes subsidiaires du Conseil de sécurité, selon qu'il convient.

ii) La présidence prend contact avec les pays en question par l'intermédiaire de leur mission permanente à New York et leur écrit pour solliciter leur consentement préalable et leur expliquer l'objet du voyage.

iii) Le Secrétariat fournit à la présidence et au Comité l'assistance nécessaire à cet égard.

iv) À son retour, la présidence établit un rapport complet sur les conclusions du voyage et présente un exposé au Comité, oralement et par écrit ».

Enfin, le paragraphe 107 de la « note 507 » de 2017 (voy. pour cette dernière p. 256), qui codifie les pratiques et méthodes de travail du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires, encourage également les présidents des organes subsidiaires à « continuer de se rendre régulièrement dans les régions concernées par leurs activités », afin de « recueillir les vues des États concernés directement ou indirectement, engager le dialogue avec eux et expliquer et promouvoir les objectifs inscrits au mandat des organes subsidiaires »⁴⁷¹.

Pratique du recueil de renseignements de « première main » par les comités

L'analyse des rapports annuels des comités indique que seul le Comité 1533 (2004) s'est rendu sur le terrain en 2022. Par contraste, au cours de l'année 2019 qui précède la crise sanitaire mondiale qui a considérablement affecté notamment le travail des comités, neuf présidents de Comité, soit la grande majorité d'entre eux à l'exception des Comités 751 (1992), 1518 (2003), 1718 (2006), 1970 (2011), ont effectué des missions de terrain :

- Comité 2374 (2017) : Mali, du 16 au 18 octobre 2019, « pour recueillir auprès des principaux interlocuteurs des informations de première main concernant les dispositions de la résolution 2374 (2017) et entendre des exposés sur la situation politique et les conditions de sécurité au Mali

⁴⁷⁰ A l'exception du Comité 1718 (2006) qui inclut dans ses directives le paragraphe sur les missions du Président, mais sans en détailler la procédure.

⁴⁷¹ S/2017/507, 30 août 2017, para. 107, p. 18.

- et dans le Sahel, notamment sur l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali »⁴⁷² ;
- Comité 2206 (2015) : Éthiopie, Ouganda, Soudan et Soudan du Sud, du 6 au 15 octobre 2019, « pour se faire une idée exacte de l'application des mesures de sanction. Ces visites ont créé un climat favorable à une plus grande coopération entre le Comité, son groupe d'experts et le Gouvernement sud-soudanais, ainsi qu'avec les gouvernements des pays de la région »⁴⁷³ ;
 - Comité 2140 (2014) : Jordanie, Arabie saoudite, Oman et République islamique d'Iran du 30 mars au 5 avril 2019⁴⁷⁴ ;
 - Comité 2127 (2013) : République centrafricaine, du 1^{er} au 4 octobre 2019⁴⁷⁵ ;
 - Comité 2048 (2012) : Guinée et Guinée-Bissau, du 28 au 30 octobre 2019, « pour se faire une idée exacte de l'application des mesures de sanction imposées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2048 (2012), examiner les progrès accomplis quant au retour à l'ordre constitutionnel en Guinée-Bissau compte tenu de l'élection présidentielle à venir et encourager les acteurs concernés à continuer de respecter l'ordre constitutionnel »⁴⁷⁶ ;
 - Comité 1988 (2011) : Sotchi (Fédération de Russie), du 16 au 17 octobre 2019, « pour prendre part à la dix-huitième Réunion des chefs des services spéciaux, services de sécurité et organismes d'application des lois »⁴⁷⁷ ;
 - Comité 1591 (2006) : Khartoum et Darfour, du 9 au 14 novembre 2019⁴⁷⁸ ;
 - Comité 1533 (2004) : République démocratique du Congo, Ouganda et Émirats arabes unis, du 28 avril au 6 mai 2019⁴⁷⁹ ;
 - Comité 1267 (1999) : Sotchi (Fédération de Russie), du 16 au 17 octobre 2019, « pour prendre part à la dix-huitième Réunion des chefs des services spéciaux, services de sécurité et organismes d'application des lois »⁴⁸⁰ ;

En 2018, 12 missions ont été effectuées par des présidents de Comité, un total certes supérieur à 2019 mais incluant cinq missions pour les seuls Comités 1267 (1999) et 1988 (2011), avec respectivement trois et deux missions. Le tableau

⁴⁷² S/2019/968, 20 décembre 2019, para. 16, p. 3.

⁴⁷³ S/2019/967, 19 décembre 2019, para. 14, p. 3.

⁴⁷⁴ S/2019/969, 19 décembre 2019, para. 13, p. 3.

⁴⁷⁵ S/2019/973, 20 décembre 2019, para. 20, p. 4.

⁴⁷⁶ S/2019/966, 18 décembre 2019, para. 11, p. 3.

⁴⁷⁷ S/2019/970, 19 décembre 2019, para. 21, p. 4.

⁴⁷⁸ S/2019/975, 23 décembre 2019, para. 17, p. 3.

⁴⁷⁹ S/2019/965, 19 décembre 2019, para. 11, p. 3.

⁴⁸⁰ S/2019/980, 20 décembre 2019, para. 32, p. 6.

synthétique numéro 5 en annexe recense les missions de terrain effectuées par l'ensemble des comités de 2006 à 2022. Créé afin d'évaluer dans quelle mesure ces missions de terrain représentent une part substantielle ou non de l'activité des comités. Ce tableau démontre que cette activité demeure marginale, à l'exception des années 2017, 2018 et 2019, qui concentrent sur trois ans 56% du total des missions effectuées en 16 années (28 sur 50, dont près d'un quart du total seulement pour l'année 2018 – 12 missions soit 24%).

Ces données illustrent le décalage qu'il peut exister entre la formulation de bonnes pratiques leur mise en œuvre par des comités, qui demeurent des entités disposant d'une grande autonomie dans leur fonctionnement, et dont le niveau d'activité dépend avant tout de l'investissement de son Président et de ses membres (voy. *infra*. pp. 151-152, p. 157 et 259). En effet, l'une des recommandations du rapport du Groupe de travail officieux du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions de 2006, fondée sur une note du Président du Conseil de sécurité de 1999, portait spécifiquement sur la nécessité pour les Présidents de se rendre sur le terrain⁴⁸¹ :

« Il conviendrait que les présidents des comités continuent à se rendre dans la région des pays soumis aux sanctions afin d'y contrôler l'application de celles-ci conformément à la note du Président du Conseil de sécurité (S/1999/92) datée du 29 janvier 1999 et à rendre compte au Conseil des cas sérieux de non-respect et des violations graves ».

Enfin, le Comité 1267 (1999) totalise à lui seul 38% du nombre total de missions effectuées entre 2006 et 2022, alors que les comités suivants se déplacent *a contrario* très peu sur le terrain :

- le Comité 751 (1992)⁴⁸² sur la Somalie ne s'est ainsi rendu que deux fois dans la Corne de l'Afrique entre 2006 et 2022 : en Erythrée, au Kenya et au Yémen du 15 au 27 avril 2010⁴⁸³ et à Djibouti, en Ethiopie et au Kenya du 4 au 10 mai 2018⁴⁸⁴ ;
- De 2011 à 2022, le Comité 1970 (2011) n'a effectué qu'une seule mission de terrain, du 1^{er} au 2 novembre 2018, en Libye⁴⁸⁵ ;

⁴⁸¹ S/2006/997, 22 décembre 2006, para. 13, p. 9.

⁴⁸² Le Comité 751 (1992) sur la Somalie a inclus l'Erythrée suite à la résolution 1907 (2009) jusqu'à l'adoption de la résolution 2444 (2018), qui met fin au régime de sanctions sur l'Erythrée (S/RES/2444, 14 novembre 2018).

⁴⁸³ S/2010/688, 31 décembre 2010, para. 14, p. 4.

⁴⁸⁴ S/2018/1116, 31 décembre 2018, para. 20, p. 4 ; voy. tableau synthétique numéro 5 en annexe.

⁴⁸⁵ S/2018/1176, 31 décembre 2018, para. 14, p. 3.

- Idem pour le Comité 2140 (2014) sur le Yémen, qui n'a ainsi effectué qu'une seule mission depuis sa création, en se rendant, du 30 mars au 5 avril 2019, en Jordanie, Arabie saoudite, Oman et en Iran⁴⁸⁶.

La coopération formelle entre comités des sanctions et INTERPOL

Le fait de connecter une base de données globale nominative, telle que celle gérée par INTERPOL, aux comités des sanctions a rendu la mise en œuvre de sanctions individuelles plus efficace, notamment la mesure ciblée concernant l'interdiction de voyager. Néanmoins, la genèse de cette coopération institutionnelle entre deux entités atypiques – un organe subsidiaire du Conseil de sécurité des Nations Unies et une organisation transgouvernementale au statut particulier⁴⁸⁷ – illustre à nouveau l'absence de formalisme juridique encadrant parfois les initiatives des groupes d'experts et des comités, et le rôle croissant des experts dans le processus de prise de décision des comités, voire du Conseil de sécurité.

La coopération formelle entre comités des sanctions et INTERPOL a en effet été initiée par l'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions du Comité 1267 (1999) créée par la résolution 1526 (2004), et désignée ci-après comme « équipe de surveillance ». Le rapport annuel du Comité 1267 (1999) pour l'année 2005⁴⁸⁸ fait référence à une séance officielle du Comité 1267 (1999), le 4 novembre 2004, pendant laquelle le Secrétaire général d'INTERPOL et son représentant spécial auprès des Nations Unies à New York ont été entendus⁴⁸⁹. Au cours de cette séance, « le Président, appuyé en cela par de nombreux membres du Comité, a exprimé l'espoir qu'une coopération plus étroite entre le Comité et Interpol permettrait de resserrer leurs relations de travail dans des domaines tels que l'amélioration de la qualité de liste établie par le Comité et la diffusion des informations concernant les individus et les entités dont les noms y figurent »⁴⁹⁰, tandis que le Secrétaire général d'INTERPOL invitait « l'Équipe de surveillance à se rendre au siège d'Interpol pour étudier sous tous leurs aspects les questions techniques »⁴⁹¹.

Suite à cette rencontre, la résolution 1617 (2005) prie le Secrétaire général « de prendre les mesures voulues pour intensifier la coopération entre l'Organisation

⁴⁸⁶ S/2019/969, 19 décembre 2019, para. 13, p. 3.

⁴⁸⁷ INTERPOL n'a pas été constituée par un traité, et ses membres ne sont pas des Etats, mais des composantes de celui-ci ou de collectivités ; LJUBO RUNJIC, « The Legal Nature and Status of Interpol in the Context of Contemporary International Law », 22nd International Scientific Conference on Economic and Social Development – "Legal Challenges of Modern World", Split, 2017, p. 173.

⁴⁸⁸ S/2006/22, 17 janvier 2006, para. 17, p. 6.

⁴⁸⁹ S/2004/1039, 31 décembre 2004, para. 14, p. 4.

⁴⁹⁰ S/2004/1039, 31 décembre 2004, para. 14, p. 5.

⁴⁹¹ S/2004/1039, 31 décembre 2004, para. 14, p. 5.

des Nations Unies et Interpol afin de donner au Comité [1267] de meilleurs outils pour mieux s'acquitter de son mandat ». Cette résolution ne mandate ainsi ni le Comité, ni son équipe de surveillance, mais les Nations Unies.

De fait, les Nations Unies disposaient déjà d'un accord de coopération avec INTERPOL datant du 8 juillet 1997⁴⁹². Le groupe d'experts du Comité 864 (1993), recommandait également dans son rapport du 10 mars 2000 « d'établir des liens officiels et collaboration régulière » avec INTERPOL pour la surveillance du respect des sanctions⁴⁹³. Cette recommandation sera mise en œuvre par l'instance de surveillance du Comité 864 (1993) qui succède au groupe d'experts, et des liens formels seront établis, notamment « pour réunir des informations sur [des marchands d'armes] et sur leurs activités »⁴⁹⁴ et « pour s'attaquer au problème du contournement des sanctions »⁴⁹⁵, et le président de l'instance se rendra d'ailleurs à trois reprises au siège de l'organisation à Lyon, cette dernière collaborant déjà « avec l'Organisation des Nations Unies dans la lutte contre les réseaux de trafic de diamants et d'armes en Afrique, en particulier en Angola »⁴⁹⁶.

Cette coopération avec INTERPOL existait également entre les groupes d'experts des Comités 1132 (1997), 1521 (2003) et 1533 (2003), de nombreux experts de ces groupes ayant d'ailleurs déjà eu une expérience avec INTERPOL⁴⁹⁷.

La résolution 1699 (2006) sera beaucoup plus explicite. Elle consacre tout d'abord la résolution 1617 (2007) comme le cadre de coopération entre INTERPOL et le Comité 1267 (1999), sans évoquer le Secrétaire général. Ensuite, cette résolution fait référence à un additif à l'accord entre INTERPOL et les Nations Unies de 1997, signé le 11 octobre 2009 par le sous-secrétaire général aux opérations de maintien de la paix et le Secrétaire général d'INTERPOL, et intitulé ainsi :

« Arrangement on Co-operation between the International Criminal Police Organization-INTERPOL and the United Nations in relation to the United Nations Security Council Sanctions Committees – Supplementary to the Cooperation Agreement between the

⁴⁹² Accords de coopération entre INTERPOL et les Nations Unies et organisations apparentées, accès le 28 septembre 2023 à l'adresse suivante : <https://www.interpol.int/fr/Qui-nous-sommes/Cadre-juridique/Accords-de-cooperation/Accords-de-cooperation-Nations-Unies-et-organisations-apparentees>

⁴⁹³ S/2000/203, 10 mars 2000, p. 51, para. 174, recommandation 32.

⁴⁹⁴ S/2000/1225, 21 décembre 2000, para. 62, p. 20.

⁴⁹⁵ S/2001/966, 12 octobre 2001, para. 116, p. 27.

⁴⁹⁶ S/2002/243, 7 mars 2002, para. 25, p. 6.

⁴⁹⁷ DAVID CORTRIGHT, GEORGE A. LOPEZ, LINDA GERBER-STELLINGWERF, « Integrating UN Sanctions for Peace and Security », The Sanctions and Security Research Program, University of Notre Dame, Octobre 2010, p. 31.

International Criminal Police Organization-INTERPOL and the United Nations »⁴⁹⁸.

La lecture du rapport annuel pour 2011 du Comité 1521 (2003)⁴⁹⁹ indique qu'aucun formalisme particulier n'a présidé à la signature de l'accord entre le Comité et INTERPOL : « lors de consultations tenues le 19 août 2011, le Représentant spécial a eu un échange de vues avec le Comité et, le 15 septembre, le Comité a accepté par approbation tacite les modalités de coopération avec INTERPOL concernant l'établissement de notices spéciales INTERPOL-ONU ». Il ressort donc que l'accord liant le Comité 1521 (2003) avec Interpol a été discuté lors de « consultations officieuses (privées) »⁵⁰⁰ entre le représentant spécial d'INTERPOL et le Comité, puis approuvé par procédure tacite, en vertu du paragraphe 3, alinéa d, des directives de travail du Comité révisées et adoptées le 30 mars 2010⁵⁰¹.

Il s'agit du premier Comité des sanctions à recourir au cadre établi par l'additif à l'accord entre INTERPOL et l'ONU et par la résolution 1699 (2006). Cet accord spécifique entre le Comité 1521 (2003) et INTERPOL permettra notamment l'accès au mécanisme des notices spéciales INTERPOL-Conseil de sécurité, qui était au préalable uniquement réservé au Comité 1267 (1999).

Cette recherche d'efficacité dans la prise de décision au niveau technique entre organisations internationales se fait toutefois, selon Bernstorff, au détriment du politique, qui se retrouve exclu du processus décisionnel alors qu'il en a la responsabilité⁵⁰².

B. Evolution des mandats des comités des sanctions

1. Panorama des activités de comités

Farrall établit un panorama complet des mandats des comités des sanctions en 2007⁵⁰³. Après avoir rappelé que chaque comité disposait d'un mandat unique

⁴⁹⁸ Arrangement relatif à la coopération entre l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) et les Nations Unies en ce qui concerne les comités des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies - Supplément à l'accord de coopération entre l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) et les Nations Unies (document sans traduction officielle publique).

⁴⁹⁹ S/2011/804, 29 décembre 2011, para. 27, p. 7.

⁵⁰⁰ Journal des Nations Unies, Vendredi 19 août 2011, no 2011/160, p. 1.

⁵⁰¹ Directives archivées 30 novembre 2011 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès le 28 septembre 2023 à l'adresse suivante : https://web.archive.org/web/20111130115534/http://www.un.org/sc/committees/1521/pdf/1521_Committee_Guidelines.pdf

⁵⁰² JOCHEN VON BERNSTORFF, « *Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations* », 2008, German Law Journal, 9(11), p. 1947.

⁵⁰³ JEREMY FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, op. cit., pp. 148-156.

ajusté par le Conseil de sécurité à la situation pour laquelle il avait été conçu, il souligne toutefois que la majorité d'entre eux disposent de responsabilités génériques identiques ou semblables :

- Rapports d'activités (examen des rapports du Secrétaire Général sur la mise en œuvre des sanctions, actions à conduire en réponse au refus de mise en œuvre des sanctions, recommandations pour renforcer l'efficacité des sanctions, recommandation pour de nouvelles mesures prévues par l'article 41, comptes rendus oraux au Conseil de sécurité par le Président du Comité)⁵⁰⁴ ;
- Administration des exemptions (examen des demandes d'exemptions, réception des notifications)⁵⁰⁵ ;
- Examen des demandes d'assistance spéciale dans le cadre de l'article 50 de la Charte et formulation de recommandations au Conseil de sécurité⁵⁰⁶ ;
- Contrôle de la mise en œuvre des sanctions et faire des recommandations pour améliorer ce contrôle⁵⁰⁷ ;
- Améliorer la mise en œuvre des sanctions (à travers une coopération avec les Etats limitrophes de l'Etat cible, des missions de terrain par le Président du Comité, un rappel des obligations des Etats Membres, des consultations avec des organisations régionales)⁵⁰⁸ ;
- Coopération avec d'autres organes subsidiaires⁵⁰⁹ ;
- Redéfinir les directives de travail, y compris en harmonisant les procédures d'exemptions, en s'assurant du caractère public de l'information pertinente⁵¹⁰ ;
- Administration des listes de sanctions ciblées (établissement et mise à jour des listes d'individus et entités, des listes d'aéronefs, de points d'entrée et d'atterrissage prohibés, de ressources financières gelées)⁵¹¹ ;
- Evaluation de l'impact humanitaire des sanctions, et faire des recommandations afin d'en limiter les effets collatéraux.
- L'évolution des régimes de sanctions générales vers les sanctions ciblées a ainsi conduit le Conseil de sécurité à octroyer à ces organes subsidiaires une délégation de pouvoir considérable : celle de sanctionner des individus et des entités.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, pp. 149-150.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, pp. 150-151.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 151.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, pp. 151-152.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, pp. 152-153.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, pp. 153-154.

⁵¹⁰ *Ibid.*, pp. 154-155.

⁵¹¹ *Ibid.*, p. 155.

Alabrune, précédemment, avait identifié différents domaines d'activité pour les comités des sanctions, notamment la supervision des mesures prises par les Etats, la réaction aux violations des sanctions, la supervision des dérogations aux sanctions, l'identification des cibles des sanctions, la réponse aux demandes d'Etats tiers et la recherche d'améliorations⁵¹².

Domaines actuels d'activité des comités

L'évolution des régimes de sanctions générales vers les sanctions ciblées a ainsi conduit le Conseil de sécurité à octroyer à ces organes subsidiaires une délégation de pouvoir considérable : celle de sanctionner des individus et des entités.

Il s'agit, concrètement, de la décision des comités d'ajouter sur la liste consolidée des sanctions du Conseil de sécurité des noms d'individus et d'entités, dans le cadre du mandat donné par le Conseil de sécurité à ces comités.

En fonction des différents types de sanction ciblée prévus par la résolution établissant le régime de sanctions, ces individus peuvent être soumis soit à une interdiction de voyager, soit à un gel des avoirs, soit à une interdiction d'acquérir et/ou vendre des armes, soit à une combinaison de partie ou de l'ensemble de ces mesures.

Les directives régissant la conduite des travaux des comités décrivent les modalités de désignation de ces individus et entités. Ces directives précisent notamment que les comités doivent établir et rendre publics les résumés des motifs ayant présidé à l'inscription sur la liste des sanctions des individus et entités.

Dans la pratique, l'examen de l'ensemble des rapports annuels soumis par les différents comités au Conseil de sécurité entre 2006 et 2022 indique que l'essentiel de leur activité repose sur les éléments suivants :

- Consultations entre comités et groupes d'experts à l'occasion de la présentation de leur programme de travail, bilan à mi-parcours ou rapport final ;
- Consultation du Comité afin d'entendre un exposé d'un représentant des Nations Unies (Bureau des affaires humanitaires, Bureau contre la drogue et crime, Envoyés ou Représentant spéciaux du Secrétaire général sur les enfants en temps de conflits armés, Chefs de missions politiques ou de missions de maintien de la paix, *etc.*) ou d'agences,

⁵¹² FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, pp. 226-227.

- programmes ou fonds des Nations Unies (Fonds pour l'enfance - UNICEF -, Programme alimentaire mondial, *etc.*) ;
- Consultation du Comité afin d'entendre les vues de délégations d'organisations régionales/sous-régionales ou d'Etats Membres limitrophes à l'Etat cible, ou d'Etats Membres jouant un rôle ou ayant un intérêt direct au retour à la paix et à la sécurité internationales (implications régionales) ;
- Consultations avec d'autres comités du Conseil de sécurité ;
- Consultations avec le représentant d'INTERPOL ;
- Présentations de rapports ou comptes rendus au Conseil de sécurité par le Président du Comité.

Il existe donc une disparité importante entre la variété des mandats, axés sur l'administration des sanctions et des dérogations, et la réalité de l'activité des comités, telle qu'elle transparaît dans ses rapports au Conseil de sécurité – à savoir centrée sur l'organisation de consultations informelles avec, principalement, ses groupes d'experts et quelques représentants d'entités externes aux comités, et à l'administration des sanctions et des dérogations.

Mise en œuvre des procédures d'exemptions et rôle d'interprétation de la norme

Le Conseil de sécurité, sauf exception, définit dans la résolution créant le régime de sanctions la norme et l'exception. L'ensemble de ces exceptions à la norme constitue le cadre dérogatoire. Le Conseil de sécurité délègue alors à son organe subsidiaire, dans la résolution l'établissant, le pouvoir de décision en matière de dérogations. Ces dérogations peuvent être permanentes, comme celle permettant à certains acteurs (Nations Unies, media, *etc.*) de ne pas être soumis à un embargo sur les armes, ou celles concernant les acteurs humanitaires et/ou du développement et leur personnel associé, ou ponctuelle.

Les directives de chaque Comité traduisent les dispositions prévues par le Conseil de sécurité dans sa résolution en procédures concrètes et détaillées. Ces directives indiquent même le plus souvent l'adresse électronique générique du Comité, administrée par son Secrétaire – un fonctionnaire international du département des affaires politiques – à qui adresser les notifications et les demandes de dérogations.

Le Conseil de sécurité détaille parfois de manière explicite, dans le corpus opératoire de la résolution créant le régime de sanctions, le formalisme précis des dérogations : simple notification pour information au Comité, préalable ou *post facto*, ou demande d'approbation de ce dernier. Cette dernière est souvent nécessaire pour les dérogations à l'interdiction de voyager, pour un individu souhaitant se rendre dans un Etat autre que son pays de nationalité ou de

résidence, pour des motifs religieux ou médicaux par exemple, au gel des avoirs, pour faire face à des dépenses ordinaires ou extraordinaires, ou à une mesure d'embargo.

Par exemple, la résolution 2713 (2013) définit ainsi un régime dérogatoire pour les mesures d'embargo sur les armes en Somalie composé de trois catégories: (1) dérogations à l'embargo sur les armes approuvées en l'absence de décision contraire, (2) dérogations notifiées au Comité pour information, et (3) dérogations permanentes (ou exceptions) à l'embargo sur les armes, qui concerne les Etats, organisation internationales et régionales et autres entités listées dans les paragraphes 34, 35 et 44 de la résolution.

Car les domaines d'intervention des comités en matière de dérogation peuvent être extrêmement variés. Outre les dérogations à l'interdiction de voyager et au gel des avoirs, des régimes dérogatoires existent le plus souvent pour les mesures d'embargo.

Le Comité, dans le cadre des demandes de dérogations, décide ainsi pour l'ensemble des situations qui lui sont présentées si celles-ci relèvent de la règle ou de l'exception. Le corpus de décisions octroyant une dérogation à un régime de sanctions n'est pas connu, chaque demandeur effectuant sa demande sans savoir si des demandes similaires ont déjà été soumises à ce même comité, ou à un autre avec un mandat similaire, et pour quel résultat. Seul les représentants des Etats Membres, et le Secrétaire du Comité et ses collaborateurs, seraient en mesure d'évaluer, si le Comité est constant dans ses décisions, *mutatis mutandis*, appliquant des critères objectifs avec rigueur et technicité, ou discrétionnaire et politique.

Comme nous le verrons *infra*, l'examen des demandes de dérogations constitue pour certains comités une charge de travail considérable, avec plusieurs milliers de décisions pour certains comités, comme le Comité 661 (1990).

Dörfler a réalisé une analyse poussée des décisions de cinq comités, et notamment celles relatives au régime dérogatoire du Comité 661 (1990). Cette étude n'a été possible que grâce à la disponibilité de sources primaires, et notamment de l'ensemble des documents internes du Comité archivés sous la cote « S/AC.25 »⁵¹³. Comme indiqué *supra*, certains comités, qui ont connu une certaine activité, ne disposent d'aucune documentation interne à archiver, tel que le Comité 2374 (2017).

⁵¹³ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 92, note de bas de page numéro 1.

Rôle d'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité par les comités

La compréhension faite par chaque Comité de la résolution du Conseil de sécurité lui donnant mandat constitue la première forme d'interprétation qui délimite le propre champ d'action et de compétences de ce Comité, et les règles et le formalisme que les Etats Membres et autres acteurs ou sujets du régime devront appliquer. L'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité fait donc implicitement partie du mandat donné par le Conseil à son organe subsidiaire⁵¹⁴.

Conlon note aussi que les fonctions interprétatives des comités sont également liées au fait que les régimes de sanctions sont des « entreprises complexes hérissées de ramifications imprévisibles et de complications exotiques »⁵¹⁵.

Le rôle du Comité 661 (1990) a d'abord été d'interpréter les intentions du Conseil de sécurité dans l'usage des termes employés dans la résolution, notamment dans la distinction de ce qui relevait du domaine de la dérogation humanitaire – définition des « considérations humanitaires », catégorisation des « produits alimentaires », *etc.*⁵¹⁶. Cette problématique d'interprétation s'est également posée pour le Comité 1267 (1999), confronté à la question de l'usage du critère d'« association » avec une organisation terroriste, dans le contexte sensible de demandes d'inscriptions sur la liste⁵¹⁷.

Scharf et Dorosin rappellent que le Comité 724 (1991) produira plus de 2.000 communications, sous la forme de communiqués de presse ou de communications du Président du Comité à des Etats Membres, interprétant les sanctions sur la Yougoslavie⁵¹⁸. A partir de l'analyse d'une centaine de décisions (*rulings*) d'interprétations de résolutions du Conseil de sécurité, Scharf et Dorosin considèrent que ces décisions pouvaient être regroupées en cinq catégories : embargo sur les armes, restrictions d'exportations vers la Yougoslavie, restrictions d'importations depuis la Yougoslavie, restrictions du

⁵¹⁴ « *Committee rule-making is associated with the same institutional constraints as Council rule-making. However, if Council transferred the interpretation task to a committee, that committee is then under pressure to provide an authoritative interpretation, otherwise individual UN member states would "interpret on their own"* (CONLON 2000, p. 46 ; CONLON 1996b, p. 256) » ; *ibid.*, p. 49.

⁵¹⁵ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 46.

⁵¹⁶ *Ibid.*, pp. 45-46 ; THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, pp. 64-65 ; MARTTI KOSKENNIEMI, « Le Comité des sanctions créé par la Résolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité », in : *Annuaire français de droit international*, volume 37, 1991, pp. 126-127.

⁵¹⁷ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 98.

⁵¹⁸ MICHAEL P. SCHARF, JOSHUA L. DOROSIN, « Interpreting UN Sanctions: The Rulings and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee », *op. cit.*, p. 773.

commerce maritime pour la Yougoslavie, et restrictions à la participation de la Yougoslavie à des événements sportifs.

Ils soulignent par ailleurs que la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique, dans le jugement *Marbury v. Madison* sur un hélicoptère considéré comme bien à double usage, reconnaît que le Comité 724 (1991) n'avait pas à interpréter de manière restrictive la résolution du Conseil de sécurité lui donnant mandat.

D'autres exemples illustrent cette interprétation extensive de son mandat par le Comité 724 (1991). Ainsi, lorsque confronté à des accusations portées par la Yougoslavie à l'encontre de ressortissants philippins qui seraient employés comme mercenaires dans le conflit, décide par la voix de son Président que « les actions militaires menées par des individus semblent être en dehors de la compétence du Comité, qui est limitée à l'embargo sur les armes »⁵¹⁹. Lors de la 11^e séance du 12 juin 1992⁵²⁰, lors d'une discussion au sujet d'un projet de lettre⁵²¹ visant à élargir à certains organismes des Nations Unies l'exemption humanitaire prévue au paragraphe 10 de la résolution 757 (1992) du Conseil de sécurité, le délégué britannique déclare « qu'il serait peu orthodoxe que le Comité cherche à interpréter une résolution du Conseil de sécurité »⁵²².

2. De la médiatisation du travail des comités

Un aspect important du rôle des comités dans la diplomatie des Etats Membres concerne la médiatisation de leurs travaux. Cette médiatisation prend deux formes principales : la médiatisation formelle, via des communiqués de presse, et la médiatisation informelle, par le partage avec des medias internationaux de rapports, en amont de leurs publications.

La volonté de systématiser les communiqués de presse de la part des comités, afin d'informer la communauté internationale de ses activités, a été dès le début mise en avant. Ainsi, le paragraphe 18 du rapport spécial du Comité 253 (1968) exprime déjà « la nécessité de tenir la communauté internationale régulièrement informée », et envisage « à la fin de chaque réunion [...] de publier un communiqué de presse sur ses travaux et sur les questions d'intérêt capital, notamment le cas où il a été établi qu'il y a eu violation des sanctions ou qu'il a été mis obstacle à celles-ci »⁵²³. Cette pratique de publications de

⁵¹⁹ S/AC.27/SR.6, 16 mars 1992, pp. 6-7.

⁵²⁰ S/AC.27/SR.11, 6 janvier 1993.

⁵²¹ Référéncé S/AC.27/1992/NOTE/6.

⁵²² S/AC.27/SR.11, 6 janvier 1993, p. 3.

⁵²³ S/10632, 9 mai 1972, *op. cit.*, para. 18, p. 4.

communiqués de presse est rappelée dans l'ensemble des documents codifiant les pratiques et méthodes de travail des comités par le Conseil de sécurité⁵²⁴.

La plupart des communiqués annoncent la publication de rapports au Conseil de sécurité, l'ajout, le retrait ou la modification d'entrées sur la liste des sanctions, ou la présence d'invités à la séance du Comité, y compris les réunions informelles organisées avec le groupe d'experts. Les publications de communiqué se référant à des cas de violations des sanctions sont d'autant plus rares que les négociations sur les termes sont souvent ardues ; *a contrario*, sur un total de 11 communiqués de presse publiés par le Comité 1718 (2018) ces cinq dernières années, neuf concernent des modifications d'entrées de sa liste relative aux sanctions⁵²⁵ et deux des modifications de notices de procédures d'exemptions⁵²⁶. Ces communiqués sont toutefois plutôt concis et laconiques – 155 mots en moyenne sur un échantillon de 14 communiqués de presse publiés par l'ensemble des comités⁵²⁷.

A cette communication institutionnelle s'ajoute une pratique de partage sélectif, informel, de certains rapports destinés ou partagés avec les Etats Membres des comités. Cette médiatisation par le truchement d'agences de presse internationales ou de grands quotidiens génère souvent un bruit médiatique important et contribue à la mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer par de certains Etats Membres, et d'imposer parfois à l'agenda multilatéral certaines questions ou situations. *A contrario* du caractère laconique des communiqués de presse officiels des comités, le partage sélectif de rapports confidentiels permet à leurs instigateurs de dévoiler des informations extrêmement détaillées aux opinions publiques et autre organisations et acteurs non étatiques de la communauté internationale.

Cette pratique de « fuite » sélective de documents ou d'informations est néanmoins ancienne. Lors de la 79^e séance du Comité 253 (1968), suite à la publication du troisième rapport intérimaire du comité (S/10593) le 11 avril 1972, le délégué français déplorait « que les agences de presse aient eu connaissance du rapport avant qu'il n'ait été traduit dans toutes les langues de travail et distribué à tous les Membres du Conseil de sécurité ». Il déclarait en outre qu'« il est inadmissible que non seulement certaines délégations mais même de simples particuliers, soient informés avant des Membres du Conseil eux-mêmes »⁵²⁸. A cette époque, le Comité avait identifié le Service des

⁵²⁴ S/1995/234, 29 mars 1995 ; S/2016/170, 22 février 2016, paragraphe 1(c) ; S/2017/507, 30 août 2017, annexe, paragraphe 104.

⁵²⁵ SC/15664, 15 avril 2024 ; SC/15618, 8 mars 2024 ; SC/15555, 5 janvier 2024 ; SC/15385, 16 août 2023 ; SC/15342, 30 juin 2023 ; SC/15029, 14 septembre 2022 ; SC/14983, 26 juillet 2022 ; SC/14957, 30 juin 2022 ; SC/14182, 11 mai 2020.

⁵²⁶ SC/15324, 15 juin 2023 ; SC/14375, 8 décembre 2020.

⁵²⁷ Voy. tableau synthétique numéro 6 en annexe.

⁵²⁸ S/AC.15/SR.79, 24 mai 1972, p. 2.

documents des Nations Unies comme responsable de la remise du rapport à la presse⁵²⁹. Le délégué français avait exigé que le service des conférences du Secrétariat « fasse rapport sur la question à la séance suivante »⁵³⁰. Le délégué rappelait sa demande lors de la 84^e séance⁵³¹. Pour autant, les déclarations du représentant du Service des conférences lors de la 85^e séance, telles que retranscrites dans le compte rendu analytique, n'inclut toujours pas de réponse à la requête française, mais portent au contraire sur la difficulté rencontrée par le Secrétariat de fournir un service d'interprétariat au Comité 253 (1968) qui tient alors deux séances par jour, dans le but de finaliser son rapport au Conseil de sécurité⁵³².

Dans une note urgente datée du 20 avril 2007 à M. Lynn Pascoe, sous-secrétaire général aux affaires politiques des Nations Unies, le chef de la division aux affaires du Conseil de sécurité, Horst Heitmann, lui fait part de commentaires en séance informelle du Conseil de sécurité suite à la publication par la presse du rapport intermédiaire du groupe d'experts sur le Soudan, avant sa présentation au Comité 1591 et *a fortiori* sa transmission au Conseil de sécurité. Pendant les discussions, l'ambassadeur Mantovani, représentant permanent de l'Italie auprès des Nations Unies à New York, qui préside le Comité 1591 (2005) sur le Soudan, considère « que le Conseil ne devrait pas s'aventurer à culpabiliser le Secrétaire général », qui a réagit par communiqué de presse au contenu du rapport divulgué dans les medias, alors même que « la responsabilité incombe au Membre du Conseil à l'origine de la fuite »⁵³³. La même note rapporte par ailleurs un commentaire de l'ambassadeur Ikouebe, qui rappelle « qu'en 2006 les rapports confidentiels des experts sur le Soudan et la Côte d'Ivoire ont fait l'objet de fuites ».

Les documents faisant l'objet de cette médiatisation sont soit confidentiels, soit sensés être publiés à une date ultérieure. A elle seule, l'agence de presse Reuters, d'origine anglaise, a publié plusieurs centaines de dépêches évoquant en source des rapports « confidentiels » de groupes d'experts, la plupart « obtenus » ou « vus » par le bureau new yorkais de Reuters avant leur soumission ou présentation au Conseil de sécurité⁵³⁴.

⁵²⁹ *Ibid.*

⁵³⁰ *Ibid.*

⁵³¹ S/AC.15/SR.84, 1^{er} juin 1972, p. 14.

⁵³² S/AC.15/SR.86, 6 juin 1972, pp. 2-3.

⁵³³ « *The Council should not engage in 'finger pointing' at the Secretary-General sine the responsibility was with the Council member that had leaked the report* » ; HORST HEITMANN, « Note to Mr. Pascoe, Relationship between the Security Council and the Secretary-General », 20 avril 2007, in : Pièce S-1953-0007-0007-00019, archives des Nations Unies.

⁵³⁴ La recherche avancée effectuée le 8 mai 2024 via le moteur de recherche Google (www.google.com) sur le site internet de Reuters (www.reuters.com) affiche 245 résultats

Cette problématique de la confidentialité des rapports d'experts a fait l'objet d'un amendement de la part de la République Populaire de Chine au projet de résolution préparé par la délégation étasunienne concernant le renouvellement du mandat du groupe d'experts sur la République démocratique populaire de Corée en mars 2023⁵³⁵. Ces éléments de langage complémentaires, qui auraient exigé du Comité, du groupe d'experts et du Secrétariat de prendre les dispositions nécessaires afin d'éviter toute divulgation non autorisée de ses rapports, ont finalement été écartés du projet de résolution, adopté malgré tout à l'unanimité fin mars⁵³⁶.

Chapitre 2 : Du transfert des fonctions du Comité vers de nouvelles entités

Section 1. Transfert des fonctions techniques : les mandats d'enquête des Groupes d'experts

A. De l'émergence du recours aux Experts pour accroître les capacités d'enquête des organes subsidiaires

1. Du transfert des prérogatives d'enquête des comités vers les groupes d'experts

Tant les premiers comités que d'autres institutions partenaires et Etats Membres ont manifesté à maintes reprises, et dans différents contextes, leur souhait qu'un mécanisme de contrôle assiste les comités dans ses travaux.

Le Comité des ministres des affaires étrangères du Commonwealth sur l'Afrique du Sud, réuni à Harare du 6 au 8 février 1989, a notamment conclu dans sa déclaration sur l'embargo contre l'Afrique du Sud que le Conseil de sécurité établisse « une unité de contrôle » auprès des Nations Unies, « pour assister le Comité 421 ». « Cette unité serait chargée, *inter alia*, d'enquêter sur d'éventuelles violations de l'embargo et de publier régulièrement ses conclusions »⁵³⁷.

Le Comité 253 (1968) a été rapidement confronté à cette problématique de l'expertise technique, dès sa dixième séance en date du 6 mai 1969. Le Président du Comité évoque alors la nécessité « de recourir aux services d'un conseiller

environ, en utilisant les critères suivant : experts sanctions united nations "confidential report" -oios -aica -swift -nato -wto site:www.reuters.com.

⁵³⁵ « DPRK (North Korea): Panel of Experts Mandate Renewal », Security Council Report, 23 mars 2023.

⁵³⁶ S/RES/2680, 23 mars 2023.

⁵³⁷ COMSEC/CPAD/CW NEWS RELEASE/1989, *Commonwealth committee of Foreign Ministers on South Africa, Third Meeting: Harare, 6–8 February 1989 – Statement on the arms embargo against South Africa*, p. 6.

spécialisé », « étant donné le volume de la documentation et la complexité des problèmes en question »⁵³⁸. Le délégué étasunien reconnaît à cette occasion « que le Comité a besoin des services d'experts ». Il souligne également que « s'il semble que le genre de rapports analytiques nécessaires au Comité ne peut être établi à l'aide du personnel disponible [aux seins de l'ONU et des institutions spécialisées], on pourrait alors envisager d'engager un consultant de l'extérieur pour une période déterminée », même si d'autres délégations (Pakistan, France) estiment, en citant cette dernière, qu'il « conviendrait, autant que possible, que cette assistance provienne de l'intérieur du système plutôt que de l'extérieur, afin d'éviter des dépenses supplémentaires qui pourraient être considérables »⁵³⁹.

L'évolution la plus significative des mandats donnés par le Conseil de sécurité à ses organes subsidiaires dédiés aux sanctions concerne la généralisation, à partir de la fin des années 1990, du recours à des experts extérieurs afin de les assister dans le contrôle de l'application des sanctions, et combler le manque de capacités de surveillance des sanctions au sein du système des Nations Unies⁵⁴⁰.

Ce développement fait notamment suite au changement de nature des situations pour lesquelles le Conseil de sécurité établit l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité, de l'interétatique vers le non-étatique. Farrall l'explique également par le caractère irréaliste (« *impracticability* ») de la mission du comité, sensé être un mécanisme efficace de vérification depuis New York de la mise en œuvre des sanctions, et proposer des recommandations critiques au Conseil de sécurité alors qu'il en est une émanation⁵⁴¹.

Un premier mécanisme de vérification verra le jour en mars 1996, avec la création par la résolution 1051 (1996)⁵⁴² d'une unité conjointe de suivi de l'embargo sur l'Iraq entre la commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM, créée par la résolution 687 (1991)⁵⁴³) et l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA), sur proposition du Président du Comité 661 (1990).

⁵³⁸ S/AC.15/SR.10, 9 juin 1969, p. 3.

⁵³⁹ S/AC.15/SR.10, 9 juin 1969, pp. 3-6.

⁵⁴⁰ VAUGHAN LOWE, ADAM ROBERTS, JENNIFER WELSH, DOMINIK ZAUM, (dirs.), *The United Nations Security Council and War : The Evolution of Thought and Practice since 1945*, éd. Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 220.

⁵⁴¹ « *The impracticability of sanctions committees conducting meaningful monitoring of sanctions implementation from New York, combined with the discomfort of sanctions committees at airing genuinely critical recommendations, eventually prompted the Security Council to explore other avenues for securing effective sanctions monitoring* » ; JEREMY FARRALL, « Should the United Nations Security Council Leave it to the Experts? The Governance and Accountability of UN Sanctions Monitoring », in : Jeremy Farrall, Kim Rubenstein, (dirs.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*, op. cit., p. 194.

⁵⁴² S/RES/1051, 27 mars 1996.

⁵⁴³ S/RES/687, 3 avril 1991.

Cette première expérience renforcera la volonté du Conseil de sécurité de disposer chaque fois que possible d'un tel outil, rappelant dans sa résolution 1196 (1998) qu'il souhaite adopter à « chaque fois qu'il imposera un embargo sur les armes, toutes les mesures voulues [*appropriate*] pour contribuer à son application effective »⁵⁴⁴.

Le précédent de la Commission internationale d'enquête des Nations Unies sur le Rwanda

Le premier mécanisme au fonctionnement semblable à celui des groupes d'experts a été établi par la résolution 1013 (1995)⁵⁴⁵ du Conseil de sécurité. Cette dernière répond à la profonde préoccupation des Etats Membres du Conseil « devant les allégations concernant la vente et la fourniture d'armes et de matériel connexe aux anciennes forces gouvernementales rwandaises, en violation de l'embargo décrété par ses résolutions 918 (1994), 997 (1995) et 1011 (1995) »⁵⁴⁶. Il fait suite à une proposition du Secrétaire général dans un rapport au Conseil de sécurité de créer « une commission internationale chargée d'examiner les allégations concernant les livraisons d'armes aux anciennes forces gouvernementales »⁵⁴⁷, et à la demande du Conseil, dans le paragraphe 2 de la résolution 1011 (1995), de lui soumettre des recommandations précises à cette fin⁵⁴⁸.

La résolution 1013 (1995) synthétise ainsi les recommandations du Secrétaire général dans le rapport demandé par la résolution 1011 (1995) et lui demande d'établir une commission internationale d'enquête, composée de 5 à 10 experts nommés par celui-ci⁵⁴⁹. La commission a pour mandat, défini par le paragraphe 1 de la résolution 1013 (1995), de « recueillir des renseignements » et « enquêter » sur les allégations de violations de l'embargo, d'« identifier les parties » impliquées dans ces violations et agissant en contravention aux résolutions du Conseil, et de « recommander des mesures » pour prévenir ces violations.

Le Conseil de sécurité, dans le paragraphe 3, « *demande* aux États, aux organes compétents des Nations Unies, y compris le Comité créé par la résolution 918 (1994) », de « rassembler les informations dont ils disposent concernant les questions relevant du mandat de la commission », et leur *demande* de communiquer ces informations dès que possible ». Ce paragraphe opératif de cette résolution du Conseil ne s'inscrit pour autant pas dans le cadre du Chapitre

⁵⁴⁴ S/RES/1196, 16 septembre 1998, para. 8, pp. 2-3.

⁵⁴⁵ S/RES/1013, 7 septembre 1995.

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ S/1995/678, 8 août 1995, para. 45, pp. 11-12.

⁵⁴⁸ S/RES/1011, 16 août 1995, para. 2.

⁵⁴⁹ S/RES/1013, 7 septembre 1995, para. 2.

VII de la Charte, auquel la résolution 1013 (1995) ne fait pas référence, contrairement à la résolution 918 (1994) établissant le Comité.

Enfin, le Secrétaire général devra faire part au Conseil des « premières conclusions de celle-ci » dans les trois mois, et à une « date ultérieure aussi rapprochée que possible », d'un rapport final contenant les recommandations de la commission⁵⁵⁰.

De fait, la Commission internationale d'enquête des Nations Unies sur le Rwanda remettra six rapports au Secrétaire général entre 1996 et 1998, faisant état d'une activité significative d'enquête, comportant des missions de terrain, de nombreux entretiens à tous niveaux (du chef d'Etat à l'agent des douanes), de la collecte de documents et de correspondances envoyées et reçues. C'est cette similitude dans les activités d'enquêtes et la méthodologie de travail qui permet d'établir une parenté entre la Commission et les futurs groupes d'experts.

L'absence de lien organique entre la Commission et le Comité créé par la résolution 918 (1994), mandaté par le Conseil de sécurité, constitue une différence majeure entre cette commission et les groupes d'experts, dont la mission première est d'assister les comités sous la direction desquelles ils travaillent⁵⁵¹. La Commission a sollicité à de nombreuses reprises le Comité 918 (1994), et elle affirme dans ses rapports au Secrétaire général n'avoir reçu aucune information pertinente du Comité à l'exécution de son mandat⁵⁵², à l'exception de copies d'un rapport adressé au Comité par la Rwanda et des réponses à ce dernier reçues de la part de la France et de la Chine⁵⁵³.

A titre toujours de comparaison, le Comité 918 (1994) n'aura aucune activité de suivi de violations potentielles de l'embargo, comparable à celle de la Commission. Dans ses rapports au Conseil de sécurité, le Comité fait état d'une activité centrée sur l'examen des demandes d'exemption, qui demeure malgré tout très limitée – une demande examinée à la 3^e séance du 19 juillet 1995⁵⁵⁴ –, et de prendre connaissance des notifications de livraison au gouvernement rwandais, en vertu du paragraphe 11 de la résolution 1011 – cinq notifications

⁵⁵⁰ S/RES/1013, 7 septembre 1995, para. 4.

⁵⁵¹ Constat formulé en des termes similaires par Alabrune dans sa comparaison entre la Commission internationale d'enquête des Nations Unies sur le Rwanda et les « groupes d'experts » du Comité 864 (1993) : « La principale différence avec la commission d'enquête sur le Rwanda venait des liens beaucoup plus étroits entre les groupes d'experts et le président du comité » ; FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, p. 248.

⁵⁵² S/1996/195, 14 mars 1996, paras. 56-57, p. 15 ; S/1997/1010, 24 décembre 1997, paras. 74-75, pp. 17-18 ; aucune référence de correspondances avec le comité dans le rapport final de 1998 : S/1998/1096, 18 novembre 1998.

⁵⁵³ S/1996/82, 2 février 1996, para. 13, p. 5.

⁵⁵⁴ S/1996/82, 2 février 1996, para. 10, p. 4.

reçues en 1996⁵⁵⁵. Le Comité 918 (1994), créé en mai 1994, n'adressera d'ailleurs son premier rapport au Conseil de sécurité qu'en février 1996, ses activités jusqu'au 31 décembre 1995 se résumant en cinq paragraphes succincts⁵⁵⁶, le Comité ne s'étant réuni sur cette période que quatre fois⁵⁵⁷.

De 1998 à 2002, les rapports du Comité se limiteront d'ailleurs uniquement à rappeler, au titre de ses observations transmises au Conseil de sécurité, que :

« Le Comité n'a mis en place aucun mécanisme visant expressément à assurer le respect de l'embargo sur les armes et tient à rappeler qu'il s'en remet entièrement à la coopération des États et des organisations qui sont en mesure de lui fournir des renseignements utiles. Au cours de la période considérée, aucune violation de l'embargo sur les armements n'a été portée à son attention »⁵⁵⁸.

Ce paragraphe, reproduit à l'identique dans les rapports annuels du Comité au Conseil de sécurité, figurait déjà dans les rapports de 1996 et 1997 avec la référence au mécanisme de suivi en moins⁵⁵⁹. Pourtant, ce mécanisme de suivi « visant expressément à assurer le respect de l'embargo sur les armes » existe, et a transmis entre 1996 et 1998 l'ensemble de ses rapports au Conseil de sécurité, via le Secrétaire général. Le Comité n'effectuera malgré tout aucun suivi des « renseignements utiles » contenus dans les 146 pages formant l'ensemble de ces six rapports⁵⁶⁰, indiquant au Conseil de sécurité qu'« aucune violation de l'embargo sur les armements n'a été portée à son attention »⁵⁶¹.

Le groupe d'experts sur l'Angola

Le mécanisme de suivi du Comité 864 (1993), placé directement auprès du Comité et non du Secrétaire général, remédiera à cette absence de lien organique

⁵⁵⁵ S/1997/15, 7 janvier 1997, para. 4, p. 2 (une erreur typographique indique 1996 comme date du document au lieu de 1997).

⁵⁵⁶ S/1996/82, 2 février 1996, paras. 9-13, pp. 4-5.

⁵⁵⁷ S/1996/82, 2 février 1996, para. 4, p. 2.

⁵⁵⁸ S/1998/1219, 24 décembre 1998, para. 5, p. 2 ; S/1999/1292, 30 décembre 1999, para. 5, p. 2 ; S/2000/1227, 22 décembre 2000, para. 5, p. 2 ; S/2002/49, 14 janvier 2002, para. 5, p. 2.

⁵⁵⁹ S/1997/15, 7 janvier 1997 (1996 indiqué par erreur), para. 10, p. 3 ; S/1997/1028, 31 décembre 1997, para. 5, p. 2.

⁵⁶⁰ S/1996/67, 29 janvier 1996 (rapport intérimaire) ; S/1996/195, 14 mars 1996 (rapport final) ; S/1997/1010, 24 décembre 1997 (rapport final) ; S/1998/63, 26 janvier 1998 (additif) ; S/1998/777, 19 août 1998 (rapport intermédiaire) ; S/1998/1096, 18 novembre 1998 (rapport final).

⁵⁶¹ E.g., le courrier du 27 septembre 1996 du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité, référencé S/1996/816, indique en introduction que « les membres du Conseil ne sont pas sans savoir que la Commission examine des informations faisant état de livraisons d'armes aux anciennes forces gouvernementales rwandaises et les allégations selon lesquelles celles-ci recevraient un entraînement militaire en vue de déstabiliser le Rwanda, en violation des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ».

qui caractérisait la relation entre la Commission internationale d'enquête des Nations Unies sur le Rwanda et le Comité 918 (1994).

Genèse des mécanismes de suivi du Comité 864 (1993)

Créés par la résolution 1237 (1999), les groupes d'experts du Comité 864 (1993) joueront un rôle fondamental auprès du président du Comité, l'ambassadeur du Canada auprès des Nations Unies à New York, Robert R. Fowler. D'ailleurs, alors que le premier rapport final du groupe d'experts⁵⁶² a officiellement été adressé par le président du groupe d'experts, l'ambassadeur Anders Mollander⁵⁶³, au président du Comité⁵⁶⁴, celui-ci deviendra connu comme le « rapport Fowler », y compris dans des documents officiels⁵⁶⁵, alors que ce dernier n'en est pas l'auteur.

Néanmoins, l'ambassadeur Fowler, en tant que Président du Comité 864 (1993), est à l'initiative de la création des groupes d'experts, suite à une lettre adressée au président du Conseil de sécurité en mai 1999⁵⁶⁶. Ce courrier approfondit une proposition du Comité « pour améliorer l'application des mesures imposées contre l'UNITA », incluse dans son rapport au Conseil de sécurité de février 1999 établi conformément au paragraphe 8 de la résolution 1221 (1999)⁵⁶⁷. Cette proposition s'inspire elle-même d'une recommandation du Secrétaire général, en vue d'une « application renforcée des mesures imposées contre l'UNITA », qui suggère que :

« le Conseil de sécurité pourrait autoriser le Secrétariat à faire faire une étude d'experts axée sur les moyens de repérer des violations des mesures concernant le trafic d'armements, l'approvisionnement en pétrole et le commerce des diamants, ainsi que les mouvements des fonds de l'UNITA »⁵⁶⁸.

Cette recommandation a été approuvée par le Comité lors de sa 15^e séance, le 20 janvier 1999⁵⁶⁹, dans les mêmes termes que ceux proposés par le Secrétaire général (« faire faire une étude d'experts »). Le Conseil de sécurité va acter son

⁵⁶² Les groupes d'experts créés par la résolution 1237 (1999) deviendront dès le 27 août 1999 un seul groupe d'experts ; S/2000/203, 10 mars 2000, para. 8, p. 8. Nous y ferons ainsi référence soit au pluriel, soit au singulier, en fonction de la date.

⁵⁶³ Ancien diplomate suédois, Anders Mollander a notamment été ambassadeur de Suède en Angola entre 1992 et 1995 ; « Angola Unravels, The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process », Human Rights Watch, 13 septembre 1999.

⁵⁶⁴ S/2000/203, 10 mars 2000.

⁵⁶⁵ E.g. S/2000/607, 20 juin 2000, para. 2, p. 2.

⁵⁶⁶ S/1999/509, 4 mai 1999.

⁵⁶⁷ S/1999/147, 12 février 1999.

⁵⁶⁸ S/1999/49, 17 janvier 1999, para. 14, alinéa f, p. 5.

⁵⁶⁹ S/1999/147, 12 février 1999, p. 5, alinéa h.

intention de mettre en œuvre cette recommandation dans sa résolution 1229 (1999), en indiquant qu'il « souscrit aux recommandations formulées dans le rapport en date du 12 février 1999 (S/1999/147) soumis par le Comité créé par la résolution 864 (1993) », puis en se déclarant « à nouveau prêt à renforcer les mesures contre l'UNITA »⁵⁷⁰.

Le Président Fowler va ensuite élaborer sur cette base et développer un « cadre conceptuel » précisant les modalités de recours par le Comité 864 (1994) à des « études d'experts ». Cet ensemble de recommandations, annexées au courrier adressé au Président du Conseil de sécurité en date du 4 mai 1999⁵⁷¹, évoqué *infra*, est d'une envergure bien plus ambitieuse que la simple proposition initiale du Secrétaire général de « faire faire des études d'experts » ; ce concept, qui s'apparente à l'acte fondateur des groupes d'experts tels qu'ils existent aujourd'hui, comporte deux types de recommandations :

- a) Recommandations relatives au suivi des mesures de sanctions prévues par la résolution 864 (1993) concernant l'Angola :
 - Un premier groupe d'experts centré sur les sources de revenus et d'approvisionnement de l'UNITA en violation des sanctions (pétrole, diamants, ressources financières)⁵⁷² ;
 - Un second groupe d'experts centré sur les « sources d'appui militaire », à savoir la vente ou fourniture d'armement, matériel connexe et assistance militaire (mercenaires compris) à l'UNITA « en violation des sanctions imposées par le Conseil »⁵⁷³ ;
 - Ces groupes d'experts auraient leur mandat explicité « dans une résolution expresse du Conseil de sécurité », qui inclurait le fait de « réunir des informations sur les sources et méthodes de violation des sanctions » et de « recommander des mesures propres à mettre fin à ces violations et à améliorer l'application des sanctions »⁵⁷⁴.
- b) Recommandations relatives à la création, composition, supervision et au fonctionnement des groupes d'experts :
 - « Les groupes d'experts seraient créés par une résolution du Conseil de sécurité »⁵⁷⁵, pour « un mandat de six mois, renouvelable, sur recommandation du Comité et sur décision du Conseil »⁵⁷⁶ ;

⁵⁷⁰ S/RES/1229, 26 février 1999, para. 8.

⁵⁷¹ S/1999/509, 4 mai 1999, annexe, paras. 2-10.

⁵⁷² S/1999/509, 4 mai 1999, annexe, para. 2, alinéa a.

⁵⁷³ *Ibid.*, alinéa b.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, para. 2.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, para. 9.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, para. 4.

- Ces deux groupes seraient composés d'un « maximum » de dix experts, dont six pour les « sources de revenu, du financement et de l'approvisionnement en pétrole » et quatre pour l'appui militaire⁵⁷⁷ ;
- Le Président du Comité 864 (1993) « superviserait les études d'experts », tandis que « la gestion des affaires courantes des groupes serait assurée par un président ayant le rang et l'envergure nécessaires », et un vice-président, « au besoin », qui « seraient nommés par le Président du Comité en consultation avec celui-ci »⁵⁷⁸ ;
- Le Secrétariat général « s'occuperait des aspects administratifs et des questions de personnel », notamment à travers un « assistant » qui dépendrait du président des groupes d'experts pour l'appui administratif⁵⁷⁹ ;
- Les groupes d'experts seraient financés au titre des dépenses de l'Organisation »⁵⁸⁰.

Les principes fondamentaux qui caractérisent encore la création, la composition et les procédures de travail des groupes experts, sont explicités par ce cadre conceptuel. Ainsi, les groupes d'experts sont encore à ce jour créés par une résolution du Conseil de sécurité, et la supervision de leur travail effectuée par le Président du Comité, les affaires courantes gérées par le coordonnateur et l'appui administratif dévolu au Secrétariat général.

La résolution 1237 (1999) et la création des premiers groupes d'experts

Le Conseil de sécurité « approuve la lettre du Président du Comité », dans sa résolution 1237 (1999)⁵⁸¹, consacrant le projet de l'ambassadeur Fowler, bien plus ambitieux que la proposition initiale du Secrétaire général de « faire faire des études d'experts ».

Sur certains aspects, le Conseil de sécurité ira même plus loin que le cadre conceptuel de l'ambassadeur Fowler, avec un mandat plus vaste, tel que défini par le paragraphe 6 de la résolution 1237 (1999) ; c'est notamment le cas sur la question des enquêtes, qui comprend deux aspects :

- a) « Rassembler des informations et procéder à des enquêtes, notamment en effectuant des visites dans les pays concernés, sur

⁵⁷⁷ *Ibid.*, para. 5.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, para. 6.

⁵⁷⁹ *Ibid.*, para. 8.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, para. 10.

⁵⁸¹ S/RES/1237, 7 mai 1999.

les violations qui seraient commises à l'égard des mesures imposées contre l'UNITA »⁵⁸².

- b) « Identifier les parties qui se rendent complices des violations des mesures susvisées »⁵⁸³.

Ni le terme « enquête », ni la possibilité de conduire des « visites » dans les pays concernés n'avaient été publiquement envisagés dans le mandat des experts par le Secrétaire général, ni par le Comité ou son Président dans les documents soumis au Conseil de sécurité. Au contraire, le Secrétaire général considérait dans son rapport au Conseil qu'il serait essentiel que ce dernier prenne des dispositions pour que le Comité 864 (1993) reçoive des Etats Membres des informations « pour lui permettre d'examiner les cas de violation présumée des mesures imposées et d'ouvrir des enquêtes »⁵⁸⁴. En l'occurrence, cette recommandation du Secrétaire général, appuyée par le Comité 864 (1994)⁵⁸⁵, s'inscrivait dans la tradition des comités, qui exerçaient jusqu'alors cette activité d'enquête de manière subsidiaire, pour le compte du Conseil de sécurité.

Plusieurs autres dispositions majeures figurent dans cette résolution fondatrice pour les groupes d'experts, qui s'inscrivent dans les prérogatives que la Charte attribue au Conseil de sécurité lorsque celui-ci agit « en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies »⁵⁸⁶.

Il s'agit, tout d'abord, des obligations définies par le paragraphe 9 de la résolution 1237 (1999), dans lequel le Conseil de sécurité demande aux gouvernements des Etats concernés de :

- « Coopérer pleinement » avec les groupes d'experts à l'exécution de leur mandat, y compris en communiquant les informations que les groupes d'experts leur demanderaient pour s'acquitter de leur mandat⁵⁸⁷ ;
- « D'adopter les mesures pouvant être nécessaires pour que les groupes d'experts et leur personnel puissent exercer leurs fonctions en toute liberté, indépendance et sécurité », et assurer leur protection et sécurité, ainsi qu'à leur témoin et toute autre personne collaborant avec eux, et l'accès à tout lieu qu'ils jugeront nécessaires⁵⁸⁸.

⁵⁸² S/RES/1237, 7 mai 1999, para. 6, alinéa a, p. 2.

⁵⁸³ *Ibid.*, alinéa b.

⁵⁸⁴ S/1999/49, 17 janvier 1999, *op. cit.*.

⁵⁸⁵ S/1999/147, 12 février 1999, para. 6, alinéa c, p. 3.

⁵⁸⁶ S/RES/1237, 7 mai 1999, p. 2.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, para. 9, alinéa b.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, alinéas a, c et d.

Autant d'éléments toujours constitutifs du cadre juridique de travail des groupes d'experts, et caractéristiques des obligations des Etats Membres à leur égard, que l'on retrouve dans des termes semblables, de manière plus synthétique, dans les dernières résolutions établissant des groupes d'experts, tel ceux sur le Mali⁵⁸⁹ ou Haïti⁵⁹⁰.

Ensuite, le Conseil de sécurité demande aux gouvernements des Etats concernés « d'accorder les privilèges et immunités prévus dans la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies »⁵⁹¹. Cette dimension ne sera par contre plus stipulée dans les résolutions ultérieures du Conseil de sécurité, les experts bénéficiant par la suite du statut d'« expert en mission », tel que prévu par le chapitre III, article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies concernant les experts en mission des Nations Unies⁵⁹², qui leur garantit une immunité plus restrictive, fonctionnelle, excluant *de facto* les privilèges et immunités prévus à la section 18 de l'article V, réservés aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies.

Ces groupes d'experts, avec un mandat d'enquête, de missions de terrain et une immunité diplomatique, fusionneront en un seul groupe d'experts dès le 27 août 1999, lors de leur première réunion à New York⁵⁹³, de leur propre chef. Ils seront remplacés l'année suivante, suite à l'adoption de la résolution 1295 (2000), par une « instance de surveillance »⁵⁹⁴.

Cette instance sera composée « de cinq experts au maximum », nommé « en consultation avec le Comité »⁵⁹⁵, avec pour mandat notamment de recueillir des « renseignements complémentaires » et de poursuivre les enquêtes initiées par le groupe d'experts.

Le Comité 864 (1993) a par ailleurs poursuivi une activité soutenue en 1999⁵⁹⁶, 2000⁵⁹⁷ et 2001⁵⁹⁸, en complément de celle déployée par le groupe d'expert. Le Comité enverra ainsi de nombreuses demandes d'information aux Etats, y compris afin d'améliorer l'application des sanctions individuelles prévues par les résolutions 1127 (1997) (interdiction de voyager)⁵⁹⁹ et 1173 (1998) (gel des avoirs et embargo sur les diamants)⁶⁰⁰, continuera son examen d'informations

⁵⁸⁹ S/RES/2374, 5 septembre 2017, para. 15, p. 8.

⁵⁹⁰ S/RES/2653, 21 octobre 2022, para. 23, p. 7.

⁵⁹¹ S/RES/1237, 7 mai 1999, para. 9, alinéa f, p. 3.

⁵⁹² Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, New York, 13 février 1946.

⁵⁹³ S/2000/203, 10 mars 2000, para. 8, p. 8.

⁵⁹⁴ S/RES/1295, 18 avril 2000, para. 3.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ S/2000/83, 3 février 2000.

⁵⁹⁷ S/2000/1255, 2 janvier 2001.

⁵⁹⁸ S/2002/243, 7 mars 2002.

⁵⁹⁹ S/RES/1127, 28 août 1997, para. 4.

⁶⁰⁰ S/RES/1173, 12 juin 1998, paras. 11-12.

portées à son attention au sujet de violations de l’embargo, conformément au mandat reçu du Conseil de sécurité détaillé dans le paragraphe 22 de la résolution 864 (1993)⁶⁰¹, et à faire de nombreuses recommandations au Conseil de sécurité⁶⁰².

Cet activisme de l’ambassadeur Fowler, dans sa capacité de Président du Comité 864 (1993) en 1999⁶⁰³ et 2000⁶⁰⁴, avait déjà été salué par le Conseil de sécurité, suite à son initiative de conduire des missions de terrain pour recueillir des « renseignements de première main »⁶⁰⁵ (voy. également *supra* pp. 129-131), une proposition approuvée et accueillie « avec satisfaction » par le Conseil⁶⁰⁶. Il demeurera toutefois l’exception, regretté par certains, novateur certainement, et critiqué par d’autres pour les méthodes de travail de son Comité⁶⁰⁷, la méthodologie des groupes d’experts l’assistant, et pour son implication directe (« *iron grip* »)⁶⁰⁸ dans l’élaboration des rapports de ces derniers, Doxey notant néanmoins que les critiques principales concernaient la méthode de dénonciation publique (« *naming and shaming* »), autre innovation introduite par l’ambassadeur Fowler qui a vraisemblablement contribué, selon Doxey, à limiter les comportements violant les sanctions⁶⁰⁹.

Le groupe d’experts du Comité 751 (1992)

En 2002, dans une déclaration présidentielle consacrée à la situation en Somalie, le Conseil de sécurité annonce que le Comité 751 (1992) devrait bénéficier de « mécanismes concrets pour la communication d’informations indépendantes sur les violations de l’embargo et pour appliquer celui-ci plus efficacement »⁶¹⁰. Ce Comité avait jusque là maintenu une activité réduite, avec dix réunions officielles en quatre années, dont six organisées la première année d’activité.

⁶⁰¹ S/RES/864, 15 septembre 1993.

⁶⁰² S/1999/644, 4 juin 1999 ; S/1999/829, 28 juillet 1999.

⁶⁰³ S/1999/8, 5 janvier 1999.

⁶⁰⁴ S/2000/27, 17 janvier 2000.

⁶⁰⁵ Le Président Fowler s’est rendu en 1999 en Afrique du Sud, Angola, Botswana, Namibie, République démocratique du Congo, Zambie et Zimbabwe (S/1999/644, 4 juin 1999), ainsi qu’en Algérie, en Belgique, en France, au Royaume-Uni et en Ukraine (S/1999/829, 28 juillet 1999).

⁶⁰⁶ S/RES/1237, 7 mai 1999, para. 2, p. 2.

⁶⁰⁷ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, p. 249.

⁶⁰⁸ ALEX VINES, « Monitoring UN sanctions in Africa: the role of panel of experts », in : Trevor Findlay (dir.), *Vertic Year Book 2003*, 1^{re} éd., Vertic, 2003, p. 250 ; ALIX J. BOUCHER, VICTORIA HOLT, « Tracking Bad Guys, Small Arms, and Illicit Trade: The Role of UN Panels of Experts », Washington, The Stimson Center, Issue Brief, juillet 2007, pp. 2-3.

⁶⁰⁹ « *This “naming and shaming” was not universally welcome but it may have helped to limit such behaviour* » ; MARGARET DOXEY, « Reflections on the Sanctions Decade and beyond », Printemps 2009, *International Journal*, 64(2), p. 546.

⁶¹⁰ S/PRST/2002/8, 28 mars 2002, p. 3.

Son premier rapport au Conseil de sécurité, daté du 16 janvier 1996, couvrait ainsi en quelques paragraphes près de quatre années de travaux⁶¹¹, et concluait en soulignant que « depuis sa création, le Comité éprouve des difficultés à obtenir des renseignements sur les violations effectives ou présumées de l’embargo sur les armes décrété à l’encontre de la Somalie »⁶¹².

Pour répondre à ce besoin, le Conseil de sécurité met donc en place par la résolution 1407 (2002) une équipe de deux experts, mandaté pour présenter au Comité 7541 (1992), en 30 jours, un « plan d’action énonçant en détail les ressources et compétences dont le Groupe d’experts aura besoin pour produire des informations indépendantes sur les violations et pour améliorer l’application de l’embargo sur les armes et les équipements militaires décrété au paragraphe 5 de la résolution 733 (1992) »⁶¹³.

La résolution 1407 (2002) du Conseil de sécurité n’attribue aucun rôle précis au Comité 751 (1992), ni à son Président, précisant seulement dans son paragraphe 2 que ce dernier a deux semaines pour lui « communiquer le rapport de l’équipe d’experts », et dans son paragraphe 3 qu’il se déclare déterminé à examiner « les conclusions des experts et du Président du Comité ». Les deux experts sont nommés par le Secrétaire général le 24 mai 2002⁶¹⁴, et leur rapport est transmis au Conseil de sécurité en annexe d’une lettre du Président du Comité 751 (1992) datée du 3 juillet 2002⁶¹⁵. Celui-ci recommande que le groupe d’experts soit composé de trois membres, dont un président, et de compétences dans les domaines suivants : armement, aviation civile, transport maritime et affaires régionales, dont Somalie.

Ces spécialités se retrouvent encore dans la plupart des groupes d’experts, qui comportaient au moment de la rédaction de ce mémoire huit experts armes, cinq experts régionaux, un expert transport et deux experts maritimes ; ce sont ajoutées, en fonction des spécificités des différents régimes, d’autres spécialités, notamment finances (huit experts), humanitaire (sept experts), groupes armés (dix experts) et ressources naturelles (quatre experts)⁶¹⁶.

⁶¹¹ S/1996/17, 16 janvier 1996, paras. 12-18, pp. 4-5.

⁶¹² S/1996/17, 16 janvier 1996, para. 19, p. 5.

⁶¹³ S/RES/1407, 3 mai 2002, para. 1.

⁶¹⁴ S/2002/575, 24 mai 2002 ; il s’agit de Ian Anthony, expert armes auprès de l’Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) à Stockholm, Suède, et de Harjit Singh Sandhu, expert avec une expérience d’enquêtes auprès d’INTERPOL.

⁶¹⁵ S/2002/722, 3 juillet 2002.

⁶¹⁶ Composition de l’ensemble des groupes d’experts au 17 mai 2024 : Groupe d’experts (5) sur la Somalie : armes, finances, affaires humanitaires, groupes armés, ressources maritimes et naturelles (S/2024/48, 10 janvier 2024) ; Groupe d’experts (6) sur la République démocratique du Congo : ressources naturelles et finances (x2), armes, groupes armés (x2), affaires humanitaires (S/2023/567, 28 juillet 2023) ; Groupe d’experts (5) sur le Soudan : groupes armés (x2), finances, affaires régionales, droit international humanitaire (S/2024/348,

Le cas spécifique du Comité 1533 (2004)

Plusieurs originalités caractérisent la création du régime de sanctions sur la République Démocratique du Congo.

Tout d'abord, le groupe d'experts, « de quatre membres au plus », établi par le paragraphe 10 la résolution 1533 (2004)⁶¹⁷, succède à un autre groupe d'experts, créé par une déclaration du Président du Conseil de sécurité⁶¹⁸ sur la base d'une recommandation faisant suite à une mission du Conseil de sécurité sur place⁶¹⁹. Ce précédent groupe disposait de nombreux attributs, outre l'appellation de « groupe d'experts », similaires à ceux qui assistent les comités des sanctions. En effet, la déclaration présidentielle le créant précise les éléments suivants :

- Mise en place d'un groupe composé de cinq membres, dont son président, nommés par le Secrétaire général, après consultation du Conseil de sécurité, « en fonction de leurs compétences professionnelles, de leur impartialité ainsi que de leur connaissance de la sous-région » ;
- Mandat centré sur l'analyse des « liens existant entre l'exploitation des ressources naturelles et autres richesses du pays et la poursuite du conflit » ;
- Rapport au Conseil de sécurité par l'intermédiaire du Secrétaire général⁶²⁰.

Le Conseil de sécurité fera de nombreuses références aux différents rapports de ce groupe d'experts, indiquant même dans le paragraphe 28 de sa résolution 1493 (2003) attendre « avec intérêt le rapport que doit prochainement remettre le groupe d'experts sur cette exploitation illégale [des ressources

30 avril 2024) ; Groupe d'experts (6) sur la Libye : affaires régionales/transports, armes/questions maritimes, groupes armés, finances, groupes armés/droit international humanitaire, armes (S/2023/896, 21 novembre 2023) ; Groupe d'experts (4) sur la RCA : armes, groupes armés, affaires humanitaires, affaires régionales (S/2024/22, 5 janvier 2024) ; Groupe d'experts (3) sur le Yémen : affaires régionales, finances, armes (S/2024/50, 10 janvier 2024) ; Groupe d'experts (5) sur le Soudan du Sud : affaires humanitaires, finances, ressources naturelles, armes, groupes armés et questions régionales (S/2023/548, 24 juillet 2023) ; Groupe d'experts (4) sur Haïti : finances, groupes armés/criminalité organisée, armes, affaires humanitaires (S/2022/1033) ; soit un total de 38 experts en excluant les dix membres de l'équipe de surveillance du Comité 1267 (1999) dont la lettre de nomination n'est pas publiée, certains experts cumulant plusieurs domaines d'expertises.

⁶¹⁷ S/RES/1533, 12 mars 2004.

⁶¹⁸ S/PRST/2000/20, 2 juin 2000.

⁶¹⁹ S/2000/416, 11 mai 2000, para. 77, p. 11.

⁶²⁰ S/PRST/2000/20, 2 juin 2000, p. 2.

naturelles et autres sources de richesse de la République démocratique du Congo] et son lien avec la poursuite des hostilités »⁶²¹.

Ensuite, cette résolution 1533 (2004) met en place un organe subsidiaire, en application de l'article 28 du règlement intérieur, en charge de la mise en œuvre de mesures définies l'année précédente par le paragraphe 20 de la résolution 1493 (2003). Cette dernière résolution prévoyait en effet dans son paragraphe 22 une clause de réexamen à douze mois des mesures prévues au paragraphe 20, et envisageait également, dans son paragraphe 23, « l'adoption de nouvelles dispositions nécessaires pour assurer l'efficacité de leur suivi et de leur application, notamment la création d'un mécanisme de surveillance ».

Enfin, la dernière spécificité concerne les directives du Comité 1533 (2004). En effet, ce dernier indique dans son rapport annuel de 2007 que :

« Au cours des consultations officielles qu'il a tenues les 23 mars, 26 avril, 1^{er} juin, 3 octobre et 18 décembre 2007, le Comité a examiné le projet des directives appelées à régir ses travaux. Faute d'être parvenu à un accord sur la question, il est convenu, le 26 décembre 2007, d'utiliser provisoirement les directives du Comité créé par la résolution 1572 (2004) pour conduire ses travaux et a adressé à tous les États Membres, le 28 décembre 2007, une note verbale les informant de cette décision, qu'il a également fait connaître via son site Web »⁶²².

Le Comité précise par ailleurs, dans ce même rapport, que :

« Au cours des consultations officielles qu'il a tenues les 23 mars, 5 juin et 3 juillet 2007, le Comité a examiné le rapport du Groupe de travail officiel du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions (S/2006/997), conformément à la demande formulée par le Conseil dans sa résolution 1732 (2006)⁶²³, tendant à ce que tous ses organes subsidiaires prennent note des recommandations et des meilleures pratiques qui étaient formulées dans le rapport. Lorsqu'il a examiné celui-ci, il a également examiné certaines des principales recommandations formulées dans un document de travail officiel établi par le Secrétariat »⁶²⁴.

⁶²¹ S/RES/1493, 28 juillet 2003, para. 28, p. 5.

⁶²² S/2008/17, 14 janvier 2008, para. 28, p. 7.

⁶²³ S/RES/1732, 21 décembre 2006.

⁶²⁴ S/2008/17, 14 janvier 2008, para. 29, p. 7.

Cette référence à la résolution 1732 (2006) dans le rapport annuel du Comité ne sera pas reprise dans les directives de travail finalement adoptées le 6 août 2010⁶²⁵.

2. Statut des groupes d'experts

Les groupes d'experts en tant qu'organes subsidiaires du Conseil de sécurité

Les groupes d'experts des organes subsidiaires du Conseil de sécurité en charge de l'application des mesures prévues à l'article 41 de la Charte, en tant qu'entité, n'ont pas de statut juridique clairement défini. En effet, le Conseil de sécurité, dans ses résolutions créant les comités et leurs groupes d'experts, ne fait référence à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, relatif aux organes subsidiaires, que pour la création du Comité. Le Répertoire également n'évoque les groupes d'experts qu'au sein de son chapitre dédié aux « Comités créés en vertu du Chapitre VII de la Charte »⁶²⁶, ces groupes n'existant donc que de par leur relation de subordination avec leurs comités respectifs.

Dörfler caractérise les groupes d'experts comme un « *subsidiary body* », établi par le Conseil de sécurité à chaque création de nouveau régime de sanctions⁶²⁷. Il n'élabore pourtant ni ne justifie cette classification, tandis que Farrall, référencé sur ce point par Dörfler, ne l'évoque pas dans son ouvrage. Au contraire, dans ce dernier, Farrall souligne que chaque « *expert body* » est unique, fruit d'une procédure par nature *ad hoc*, « une entité nominalement indépendante, avec un mandat court et distinct de vérification de régime de sanctions spécifique »⁶²⁸.

Alabrune catégorise pour sa part les groupes d'experts dans la section relative aux « recours à des moyens extérieurs aux comités »⁶²⁹, et considère que ces

⁶²⁵ Directives archivées le 21 août 2011 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès le 23 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://web.archive.org/web/20111003015300/http://www.un.org/french/sc/committees/1533/index.shtml>

⁶²⁶ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, neuvième partie, p. 702

⁶²⁷ « *It is now standard Council practice to establish a Panel of Experts as a subsidiary body whenever it imposes a new sanctions regime. The Security Council establishes each Panel of Experts in an individually dedicated resolution outlining its size, duration, location, and mandate* (Jeremy Farrall, *op. cit.*, pp. 194–196) » ; THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 50.

⁶²⁸ « *While there has been a general evolution in sanctions monitoring trends, the ad hoc nature of the process means that each sanctions expert body is unique. The common thread is that expert bodies are nominally independent bodies with short, discrete mandates to monitor the implementation of a specific UN sanctions regime* » ; JEREMY FARRALL, « Should the United Nations Security Council Leave it to the Experts? The Governance and Accountability of UN Sanctions Monitoring », in : Jeremy Farrall, Kim Rubenstein, (dirs.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*, *op. cit.*, p. 194.

⁶²⁹ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, p. 247.

entités sont créées dans le cadre de la consultation d'experts indépendants « afin de demander leur avis sur des questions techniques », prévue comme méthode par les directives des comités pour les aider dans leurs travaux et aider les Etats à appliquer les sanctions⁶³⁰.

Seul Sarooshi développe un argumentaire juridique pertinent permettant de qualifier, *mutatis mutandis*, les groupes d'experts comme des organes subsidiaires du Conseil de sécurité. Tout d'abord, il considère que le critère essentiel pour définir un organe subsidiaire provient de sa création par un organe principal : les groupes d'experts sont effectivement établis par une résolution du Conseil de sécurité⁶³¹. Sarooshi cite ensuite un premier mémoire du Conseiller juridique des Nations Unies, qui note qu'un organe subsidiaire peut être composé par plusieurs individus, ou un seul individu, nommés en leur capacité personnelle d'expert⁶³². Dans une opinion distincte donnée à propos du statut d'un groupe d'experts gouvernementaux, le Conseiller juridique des Nations Unies, toujours cité par Sarooshi, considère que sa classification comme organe subsidiaire de l'Assemblée générale n'est pas remise en cause par la nomination de ses membres par le Secrétaire général, ni par le fait d'être caractérisé comme un « groupe d'expert »⁶³³.

La combinaison de ces deux opinions, qui concernent d'une part les nominations de plusieurs experts à titre individuel par le Secrétaire général, et d'autre part la qualification de groupe d'expert, permet donc d'établir que les groupes d'experts sont des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, organe principal selon la Charte, qu'il les crée par une résolution, et les place sous l'autorité d'un autre organe subsidiaire du Conseil, les comités.

Le Conseil de sécurité définit les groupes d'experts au paragraphe 19 de son rapport en annexe à la note du Président du Conseil référencée S/2006/997⁶³⁴ :

« Les mécanismes de surveillance de l'application des sanctions sont créés par le Conseil de sécurité à l'appui des organes subsidiaires. En tant que tels, il s'agit d'organes ayant des mandats différents et distincts, indépendants, composés d'experts et n'ayant aucun caractère

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 248.

⁶³¹ Ce lien exclut deux autres types d'organes selon Sarooshi: les organes auxiliaires, qui ne sont pas des organes principaux mais sont créés par la Charte et placés auprès de ceux-ci, et les organes issus de traités inter-gouvernementaux ; DANESH SAROOSHI, « The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs », *op. cit.*, p. 432.

⁶³² « [o]ther subsidiary organs consist of several individuals, or of a single individual, appointed in their individual expert capacity » ; *ibid.*, p. 415, note de bas de page numéro 5.

⁶³³ « This characterization of the Group as a subsidiary organ of the Assembly is not affected by the fact that the members of the Group are appointed by the Secretary-General... Nor does the characterization of the body as an "Expert Group" affect this conclusion » ; *ibid.*, p. 435, note de bas de page numéro 89.

⁶³⁴ S/2006/997, 22 décembre 2006.

ou pouvoir judiciaire, dont le rôle essentiel est de fournir aux comités concernés des informations sur les sanctions ».

Il apparaît dans cette formulation que le Conseil de sécurité y distingue nettement ses organes subsidiaires, les comités concernés, de ces mécanismes de surveillance, qu'il définit comme des « organes en tant que tels », caractérisés par leurs mandats, leur indépendance et leur rôle essentiel de fourniture d'informations sur les sanctions aux comités.

Pour rappel, le cadre conceptuel qui a inspiré la création par la résolution 1237 (1999) des groupes d'experts précise que ces derniers sont chargés de réaliser des « études d'experts » pour le compte de l'organe subsidiaire qui supervise leurs activités⁶³⁵. Les groupes d'experts, constitués à la demande du Conseil de sécurité par le Secrétaire général en consultation avec leurs comités respectifs, ont un lien clair de subordination avec ces derniers, qu'ils assistent dans leurs travaux et qu'ils rencontrent régulièrement, et un lien administratif avec le Secrétariat général, qui recrute les experts et gèrent les aspects administratifs de leur travail. Les groupes d'experts sont considérés par le département des affaires politiques, et d'un point de vue budgétaire, comme des missions politiques spéciales de type « *cluster II* »⁶³⁶.

La relation de subordination entre un organe subsidiaire, le Comité des sanctions, et ces experts indépendants, constitués *de facto* en groupe, ne correspond à aucun autre assemblage institutionnel connu au sein des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, prévus par articles 7.2 et 29 de la Charte des Nations Unies. Cette configuration ne correspond donc ni à celle prévue par l'article 28 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, qui stipule que le Conseil de sécurité peut créer « une commission, un comité ou un rapporteur pour une question déterminée », ni au cadre défini par l'article 29 consacré au tour de priorité que le Président du Conseil de sécurité peut accorder « à tout rapporteur désigné par le Conseil de sécurité », ainsi qu'à tout président d'une commission, ou d'un comité, ou du « rapporteur chargé par la Commission ou le Comité de présenter son rapport »⁶³⁷.

Lors de débats au sein du Comité 253 (1968), évoqués *supra* (voy. p. 148), des représentants d'Etats Membres avaient noté que « que le Comité a besoin des services d'experts », soulignant que cette prestation ne pouvant être fournie par le Secrétariat, que le Comité devrait alors envisager d'engager « un consultant de l'extérieur pour une période déterminée » ; d'autres délégations pensaient au

⁶³⁵ S/1999/509, 4 mai 1999, annexe.

⁶³⁶ SARAH F. CLIFFE, ALEXANDRA NOVOSSELOFF, « Restructuring the UN Secretariat to strengthen preventative diplomacy and peace operations », New York, Center on International Cooperation, New York University, février 2017, box 2, p. 11 et note de bas de page 56, p. 40.

⁶³⁷ S/96 (Rev.7), 21 décembre 1982, pp. 5-6.

contraire que cela engendrerait « des dépenses supplémentaires qui pourraient être considérables » et que la ressource devrait être trouvée en interne⁶³⁸. Le Secrétaire général, dans son rapport au Conseil de sécurité du 17 janvier 1999, recommandait de « faire faire des études d'experts » sur des thématiques précises (armes, pétrole, diamants, finance), afin de « repérer des violations »⁶³⁹.

Dans ce contexte, il est donc possible de conclure que les groupes d'experts représentent une entité informelle, certes créée par le Conseil de sécurité qui en définit le mandat, mais composée de consultants extérieurs, avec le statut d'Expert en mission, fournissant une assistance sous forme d'« études d'experts » au Comité des sanctions en conformité avec les bonnes pratiques établies par le groupe de travail officieux sur les questions générales relatives aux sanctions⁶⁴⁰.

Rôle du Comité et du Secrétariat général dans le processus de nomination

Le processus de nomination des experts n'a jamais fait l'objet d'une codification formelle, et n'était pas détaillé dans le cadre conceptuel, pourtant exhaustif, établi par le Président du Comité 864 (1993)⁶⁴¹. Avant lui, la création de la commission internationale chargée d'examiner les allégations concernant les livraisons d'armes aux anciennes forces gouvernementales rwandaises, créée paragraphe 2 de la résolution 1011 (1995), avait toutefois donné lieu à la mise en place d'un statut par le Secrétaire général, que le Conseil de sécurité avait mandaté pour la création de cette commission. Ce statut est présenté ainsi :

« La Commission serait présidée par une personnalité éminente nommée par le Secrétaire général, assisté par 5 à 10 experts des questions juridiques, militaires et de police et un personnel d'appui suffisant. Ces experts seraient fournis par les États Membres, à la demande du Secrétaire général; ils seraient rémunérés par l'Organisation des Nations Unies et ils agiraient en leur qualité personnelle.

Les membres de la Commission jouiraient des privilèges et immunités pertinents prévus dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Les membres de la Commission aurait le statut d'experts en mission conformément à l'article VI de la Convention et les fonctionnaires du Secrétariat qui seraient affectés à la Commission

⁶³⁸ S/AC.15/SR.10, 9 juin 1969, pp. 3-6.

⁶³⁹ S/1999/49, 17 janvier 1999, *op. cit.*

⁶⁴⁰ S/2006/997, 22 décembre 2006.

⁶⁴¹ S/1999/509, 4 mai 1999.

auraient le statut de fonctionnaires conformément aux articles V et VII de la Convention »⁶⁴².

Ce montage institutionnel imaginé par le Secrétaire général afin de constituer cette commission sera repris par le Conseil de sécurité dans son paragraphe 2 de la résolution 1013 (1995) :

« 2. Recommande que la commission devant être nommée par le Secrétaire général se compose de 5 à 10 personnalités et experts impartiaux et internationalement respectés, y compris des experts juridiques, militaires et de la police, placés sous la présidence d'une personnalité éminente, et soit assistée par un personnel d'appui suffisant ; »

Dans son rapport au Comité 864 (1993), le président du groupe d'experts créé par la résolution 1237 (1999) indique que celui-ci est composé de 10 membres « qui ont été ultérieurement nommés par le Conseil »⁶⁴³. Dans une réponse aux questions de délégations au Conseil de sécurité, le Président du Comité 864 (1993) indique néanmoins qu'il « envisage de désigner prochainement les membres [des groupes d'experts] et de les nommer après des consultations avec les membres du Conseil »⁶⁴⁴, et de poursuivre sur le détail de composition :

« Je désignerai un ancien ambassadeur en Angola comme président et un officier supérieur de la sous-région pour diriger le deuxième groupe. Le premier groupe comprendra des experts de chacun des quatre domaines non militaires faisant l'objet de sanctions : diamants, pétrole, financements, et voyages et représentation, de même qu'un excellent rapporteur. Les membres éventuels du groupe deux comprendront deux experts des douanes ayant acquis une expérience avec la Commission d'enquête du Rwanda et un expert confirmé en matière de petites armes »⁶⁴⁵.

Le Président du Comité 864 (1993) précise par ailleurs :

« J'ai l'intention d'écrire aux membres du Conseil cet après-midi pour recommander les 10 noms que j'ai à proposer, avec leurs fonctions spécifiques en regard, et un bref aperçu de leur curriculum vitae⁶⁴⁶, et

⁶⁴² S/1995/761, 31 août 1995, p. 2.

⁶⁴³ S/2000/203, 10 mars 2000, para. 7, p. 8.

⁶⁴⁴ S/PV.4027, 29 juillet 1999, p. 5.

⁶⁴⁵ S/PV.4027, 29 juillet 1999, p. 5.

⁶⁴⁶ « La composition du premier groupe (Sources de revenus, de financement et d'approvisionnement en pétrole de l'UNITA) est la suivante : Ambassadeur Anders Mollander - Président (Suède), ancien ambassadeur en Angola (1992-95) et chef du groupe Afrique australe au ministère des Affaires étrangères ; Stanlake Samkange - Rapporteur (Zimbabwe), ancien fonctionnaire des Nations Unies ; Hannes George McKay - Diamants

de demander aux membres de donner leur accord, par la procédure habituelle d'adoption/objection. Lorsque cet accord aura été donné — dans un délai très bref, je l'espère — je vous adresserai simplement une lettre, Monsieur le Président — tout en sachant qu'un autre Président pourrait alors vous avoir succédé — en proposant la diffusion d'un document approprié, comportant la liste des membres des groupes, et une indication du fait qu'ils commenceront immédiatement leurs travaux »⁶⁴⁷.

Le Président du Comité précise enfin qu'« il n'y aura pas deux experts du même pays ». Les profils des experts sélectionnés indiquent que la majorité d'entre eux (huit sur dix) ont été détachés par des Etats, comme envisagé alors pour l'UNICOI, y compris quatre ressortissants de Membres permanents du Conseil de sécurité (Etats-Unis d'Amérique, Russie, Royaume-Uni et France), quatre représentants d'Etats du continent africain (Afrique du Sud, Botswana, Namibie et Zimbabwe) et un douanier Suisse, Etat non membre des Nations Unies, avec un statut d'observateur jusqu'à son adhésion le 10 septembre 2002.

Le Conseil de sécurité a souvent inclus des éléments de langage, au sujet des groupes d'experts, autant succincts que vagues, à l'image du paragraphe 19 de la résolution 1306 (2000) concernant la Sierra Leone : celui-ci « prie de le Secrétaire général, agissant en consultation avec le Comité, de constituer, pour une période initiale de quatre mois, un groupe d'experts, comprenant cinq

(Namibie), inspecteur en chef, unité des ressources protégées, ministère des Affaires étrangères ; Hannes George McKay - diamants (Namibie), inspecteur en chef, unité des ressources protégées, ministère des mines et de l'énergie ; Olivier Vallée - finance, consultant indépendant ; Robert Cowieson - pétrole (Royaume-Uni), directeur commercial et directeur du développement, Reservoir Research Limited ; Oleg Ivanov - voyages, représentation à l'étranger (Fédération de Russie), directeur adjoint, département de la coopération économique, ministère des affaires étrangères. Le deuxième groupe (Sources de soutien militaire à l'UNITA) est composé des personnes suivantes : Colonel Otisitswe Broza Tiroyamodimo - Vice-président (Botswana), ancien commandant régional adjoint de la MONUZ au Mozambique ; Melvin E. Holt - douanes (Etats-Unis), agent spécial principal, Bureau central national des États-Unis, Interpol - Département de la justice des États-Unis, ancien membre de la Commission internationale d'enquête de l'ONU sur le Rwanda ; Oleg Ivanov - voyages, représentation à l'étranger (Fédération de Russie), directeur adjoint du département de la coopération économique, ministère des affaires étrangères, ancien membre de la Commission internationale d'enquête sur le Rwanda (1996 et 1998) ; Gilbert Barthe - douanes (Suisse), expert en douanes, ancien membre de la Commission internationale d'enquête sur le Rwanda (1996-97, 1998), expert en contrôle, groupe de surveillance des exportations/importations, Bagdad (1997) ; Benny Lombard - armes légères (Afrique du Sud), directeur adjoint pour le contrôle des exportations d'armes et les questions régionales d'armement, ministère des affaires étrangères, membre du groupe d'experts des Nations Unies sur le contrôle des armes » ; « Angola Unravels, The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process », *op. cit.*

⁶⁴⁷ S/PV.4027, 29 juillet 1999, p. 5.

membres au maximum [...] »⁶⁴⁸. La résolution 1343 (2001), qui renouvelle son mandat, ajoute que le Secrétaire général doit tirer parti « autant que possible, en fonction des besoins, des compétences des membres du Groupe d'experts »⁶⁴⁹ sortant, un critère que l'on retrouvera également dans la plupart des résolutions renouvelant les mandats.

Cette formulation se retrouvera à l'identique dans la majeure partie des résolutions créant des groupes d'experts par la suite. Ainsi, dans sa résolution 2653 (2022), le Conseil de sécurité « prie le Secrétaire général de créer, en consultation avec le Comité et pour une période initiale de 13 mois, un groupe composé de 4 experts (le « groupe d'experts »), qui sera placé sous l'autorité du Comité, et de prendre les dispositions voulues sur le plan financier et en matière de sécurité pour épauler le Groupe dans ses activités [...] »⁶⁵⁰. Par conséquence, différentes pratiques se feront jour, notamment celles consistant, à l'image des groupes d'experts du Comité 864 (1993), de nommer principalement des officiels d'Etats Membres des Nations Unies, y compris du Conseil de sécurité, comme c'était le cas pour le groupe d'experts sur la République démocratique populaire de Corée du Comité 1718 (2006) jusqu'à sa dissolution suite au non renouvellement de son mandat le 28 mars 2024⁶⁵¹ (voy. p. 41).

Cette absence de codification permet au Secrétariat de faire évoluer, en fonction des besoins, de contraintes ou de nouvelles exigences, les procédures de sélection, de recrutement et de nomination. La première évolution a été la création d'un vivier d'experts de la division des affaires du Conseil de sécurité (« *experts roster* »), d'abord conservé localement puis hébergé depuis une dizaine d'années par le portail en ligne de ressources humaines des Nations Unies, appelé *inspira*, dans la rubrique pour les consultants intitulée « pool non fonctionnaire »⁶⁵².

Les Etats Membres du Conseil de sécurité sont requis par note verbale à chaque constitution ou renouvellement des groupes d'experts⁶⁵³, comme c'est le cas également pour la plupart des recrutements des hauts fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies⁶⁵⁴. Les Etats Membres proposent trois noms de candidats, la sélection *in fine* demeurant une compétence exclusive du

⁶⁴⁸ S/RES/1306, 5 juillet 2000, para. 19, p. 4.

⁶⁴⁹ S/RES/1343, 7 mars 2001, para. 19, p. 6.

⁶⁵⁰ S/RES/2653, 21 octobre 2022, para. 21, p. 7.

⁶⁵¹ S/PV.9591, 28 mars 2024, p. 4.

⁶⁵² Accès le 18 mai 2024 à l'adresse suivante : https://inspira.un.org/psp/PUNA1J/EMPLOYEE/HRMS/c/UN_CUSTOMIZATIONS.UN_CONS_EXT_LAND.GBL

⁶⁵³ « Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees », New York, Compliance and Capacity Skills International, décembre 2020, p. 22.

⁶⁵⁴ JIU/REP/2011/2, « Transparence dans la sélection et la nomination des hauts fonctionnaires au secrétariat de l'Organisation des Nations Unies », Genève, 2011, pp. 14-16, paras. 56-63.

Secrétaire général à travers le processus décrit *supra* incluant les autres candidats issus du vivier. La « consultation » du Comité, principale contrainte imposée par le Conseil de sécurité dans le processus de recrutement des experts, se fait par le biais d'un courrier du sous-secrétaire général aux affaires politiques adressé au Président du Comité, pour circulation à ses membres⁶⁵⁵. Ce courrier reprend la proposition de composition du groupe d'experts formulée par le chef du service des organes subsidiaires de la division des affaires du Conseil de sécurité, sur la base du travail de sélection et des entretiens réalisés le plus souvent par le Secrétaire du Comité concerné⁶⁵⁶. Le courrier est enfin soumis au Comité dans le cadre d'une procédure d'approbation tacite dématérialisée, sans inclure le nom du coordonnateur. Ce dernier est choisi par le Secrétaire générale parmi les experts (voy. également *infra*), qu'il nomme officiellement par un courrier adressé au Président du Conseil de sécurité (voy. références aux lettres de nominations *supra*, p. 159, note de bas de page 607), cette lettre de nomination étant publique, à l'exception de l'équipe de surveillance et du groupe d'experts sur Haïti, pour lesquels un risque de sécurité a été identifié⁶⁵⁷.

Statut des experts

Les experts sont recrutés avec des contrats de consultant, en tant que prestataire individuel (« *individual contractor* »)⁶⁵⁸. Si leur recrutement et leur gestion administrative sont assurés à la demande du Conseil de sécurité par le Secrétariat général, qui assure par ailleurs leur évaluation dans le cadre de leur éventuel renouvellement, l'autorité fonctionnelle de tutelle des experts demeure le Comité qu'ils assistent. Comme le souligne Niederberger, l'une des particularité principale des experts est ainsi d'officier pour le compte du Conseil de sécurité tout en travaillant sous leur nom propre⁶⁵⁹.

Le processus de recrutement actuel est ainsi similaire à celui de postes équivalents au sein du Secrétariat général des Nations Unies de niveau P-5 (dix années d'expérience dans le domaine d'expertise)⁶⁶⁰, en ajoutant une exigence

⁶⁵⁵ « Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees », *op. cit.*, p. 22.

⁶⁵⁶ « Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU : Guide de l'utilisateur aux pratiques et aux procédures », Security Council Report, New York, 2021, pp. 49-50.

⁶⁵⁷ Entretiens contextuels, New York, 23-27 octobre 2023.

⁶⁵⁸ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁵⁹ « This also corresponds to my reasoning in Anti-practices of political knowledge production, that PoE members are in an exposed position, working for the Security Council ("their bosses"), but at the same time carrying the responsibility in their own name » ; AUREL NIEDERBERGER, « The UNSEEN: Expert Networks and Knowledge Practices in the Monitoring of UN Sanctions », Genève, IHEID, Thèse no 1218, 2017, p. 149.

⁶⁶⁰ « Guidelines for determination of level and step on recruitment to the professional category and above », Nations Unies, 30 juillet 2004, p. 2.

de trois années sur le terrain, compte tenu du statut hybride des experts. Le recrutement est effectué sur recommandation d'un jury composé de fonctionnaires internationaux du service des organes subsidiaires, qui évalue les candidats au cours d'un entretien basé sur les compétences, en prenant en compte les impératifs de nationalité et de genre. Les fiches de poste publiées au printemps 2024 dans le cadre du renouvellement du groupe d'experts sur la République Démocratique du Congo illustrent ces différentes caractéristiques⁶⁶¹.

Les experts bénéficient d'une protection fonctionnelle limitée, définie par l'article VI de la Convention sur les Privilèges et immunités des Nations Unies, approuvée par l'Assemblée générale le 13 février 1946. Cet article dispose ainsi que les experts jouissent « lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, pendant la durée de cette mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance ». Or ces experts étant basés à leur domicile, à l'exception de ceux affectés à l'équipe de surveillance du Comité 1267 (1999), à New York, et du groupe d'experts sur Al-Chabab du Comité 2713 (2023), établi à Nairobi par commodité logistique, ceux-ci ne sont dès lors pas accrédités auprès de leurs Etats de résidence, ni de nationalité, et n'y bénéficie alors d'aucun privilège (notamment en termes d'imposition) ni immunité.

Cette vulnérabilité s'est révélée avec l'arrestation en 2019 puis l'incarcération pendant deux mois d'un expert du Comité 1970 (2011), M. Moncef Kartas, par son Etat de nationalité et sur son territoire, la Tunisie, malgré le fait que celui-ci était en mission, donc protégé par sa protection fonctionnelle. Cette dernière avait pourtant été confirmée par le Secrétariat, qui avait par ailleurs « exigé sa libération immédiate et l'abandon des charges retenues contre lui »⁶⁶². Une réflexion sur le statut des experts, engagée par le Secrétariat général après l'enlèvement et l'assassinat de deux experts en République démocratique du Congo en mars 2017, M. Michael Sharp et Mme. Zaida Catalán, n'a pas abouti à ce stade⁶⁶³.

L'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions du Comité 1267 (1999), créée par le paragraphe 6 de la résolution 1526 (2004)⁶⁶⁴, dispose d'une appellation et d'un statut différents des autres groupes d'experts. La résolution 1526 (2004) stipule ainsi que ses huit membres (maximum), basés à

⁶⁶¹ Quatre postes d'experts ont été publiés dans ce cadre (accès le 19 mai 2024) : *groupes armés* <https://careers.un.org/jobSearchDescription/230657?language=fr>, *armes* <https://careers.un.org/jobSearchDescription/230753?language=fr>, *finance/ressources naturelles* <https://careers.un.org/jobSearchDescription/230647?language=fr>, et *affaires humanitaires* <https://careers.un.org/jobSearchDescription/230750?language=fr>.

⁶⁶² S/PV.8530, 21 mai 2019, p. 6.

⁶⁶³ Entretiens contextuels, New York, 23-27 octobre 2023.

⁶⁶⁴ S/RES/1526, 30 janvier 2004.

New York et disposant de bureaux au sein du Secrétariat général et d'une équipe d'appui administratif de ce dernier, sont nommés par le Secrétaire général « en étroite consultation avec le Comité » et « en appliquant les règles et procédures de l'Organisation des Nations Unies », sans préciser lesquelles⁶⁶⁵. Autre originalité, la résolution 1526 (2004) détaille précisément les domaines d'expertise qui doivent être couverts par les experts⁶⁶⁶, et indique que l'équipe de surveillance est « placée sous la direction du Comité »⁶⁶⁷. Le Conseil de sécurité énonce enfin avec précision l'ensemble des tâches et responsabilités de l'équipe de surveillance, son mandat actuel figurant dans l'annexe I de la résolution 2610 (2021) sur plus de quatre pages⁶⁶⁸. L'équipe de surveillance est également le seul groupe d'experts qui fait approuver par son Comité son programme de travail, dans le détail, incluant notamment les déplacements à l'étranger prévu par les experts, en collaboration avec la direction exécutive du Comité 1373 (2001) et du groupe d'experts du Comité 1540 (2004).

Composition du groupe d'experts

Le Conseil de sécurité a procédé en 2023 à un changement du langage utilisé jusqu'alors pour déterminer la composition numérique des groupes d'experts. En effet, depuis la résolution 1306 (2000), le Conseil de sécurité indiquait à chaque résolution créant un groupe d'experts un nombre « maximum » d'experts le composant. Or le paragraphe 21 de la résolution 2653 (2022) définit un nombre d'experts précis, quatre en l'occurrence⁶⁶⁹, et non un nombre maximum de quatre experts, comme la formulation précédente.

Cette subtile évolution de langage répond vraisemblablement au précédent créé par le groupe d'experts sur le Mali. Le Conseil de sécurité avait en effet décidé de créer, par le paragraphe 11 de la résolution 2374 (2017)⁶⁷⁰, « un groupe composé au maximum de cinq experts » ; or si la lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, en date du 14 décembre 2017, fait bien référence au texte de la résolution, puisque le Secrétaire général y précise que « le Conseil [l]'a prié de créer, en consultation avec le Comité, un groupe d'experts sur le Mali composé au maximum de cinq membres »⁶⁷¹, quatre experts seulement sont

⁶⁶⁵ S/RES/1526, 30 janvier 2004, para. 7, p. 3.

⁶⁶⁶ « La lutte contre le terrorisme et les législations en la matière ; le financement du terrorisme et les opérations financières internationales, y compris les aspects techniques du système bancaire ; les systèmes de virement de remplacement, les activités caritatives et l'utilisation de messagers ; le contrôle des frontières, y compris la sécurité portuaire ; les embargos sur les armes et les contrôles des exportations ; et le trafic de drogue » ; S/RES/1526, 30 janvier 2004, para. 7, p. 3.

⁶⁶⁷ S/RES/1526, 30 janvier 2004, para. 6, p. 3.

⁶⁶⁸ S/RES/2610, 17 décembre 2021, annexe I, pp. 26-29.

⁶⁶⁹ S/RES/2653, 21 octobre 2022, para. 21, p. 7.

⁶⁷⁰ S/RES/2374, 5 septembre 2017.

⁶⁷¹ S/2017/1047, 14 décembre 2017.

listés, sans indiquer qu'un cinquième expert serait nommé. Il semblerait que la Fédération de Russie, en tant que Membre du Comité 2374 (2017), se soit opposée à la nomination d'un cinquième expert et bloquée la publication des lignes directrices⁶⁷².

Le Secrétaire général adresse régulièrement des lettres de nomination au Président du Conseil de sécurité en n'atteignant pas le nombre maximum d'experts prévu par la résolution, souvent dans un contexte de renouvellement du groupe d'experts, mais également suite à une création. Par exemple, la résolution 1970 (2011)⁶⁷³ qui établit le groupe d'experts sur la Libye, prie le Secrétaire général de créer en consultation avec le Comité « un groupe de huit experts au maximum » qui sera placé sous la direction du Comité ; or si la lettre adressée le 11 mai 2011 par le Secrétaire général ne liste que six experts, ce dernier précise qu'il nommera « d'ici peu deux autres experts »⁶⁷⁴. Cinq jours plus tard, un septième expert est ainsi nommé par le Secrétaire général⁶⁷⁵, et le huitième l'est en juin⁶⁷⁶.

Le refus en 2017 par un Etat Membre permanent d'un Comité de laisser le Secrétaire général nommer le nombre d'experts maximum prévu par la résolution du Conseil de sécurité créant le groupe marque donc une rupture dans la pratique des organes subsidiaires telle que constatée ces vingt dernières années.

Nomination du Coordonnateur du groupe d'experts

Les groupes d'experts sont coordonnés par l'un des experts, un *primus inter pares* qui dispose du titre de coordonnateur du groupe d'experts. Le coordonnateur est nommé par le Secrétaire général, par un courrier adressé Président du Conseil de sécurité qui est publié comme document officiel du Conseil de sécurité comme vu *supra*, sans consultation préalable formelle avec le Comité sur son nom – il s'agit d'une décision discrétionnaire du Secrétaire général, prise sur proposition du sous-secrétaire général aux affaires politiques, qui lui-même reprend le plus souvent la proposition formulée par le chef du service des organes subsidiaires de la division des affaires du Conseil de sécurité⁶⁷⁷. Il n'existe pas de procédure définie de nomination du Coordonnateur du groupe d'experts – ni même de procédure de candidature pour les experts –, et aucun texte ne fait référence ni à son rôle, statut ou prérogatives, à l'exception

⁶⁷² « January 2018 Monthly Forecast », Security Council Report, 28 décembre 2017.

⁶⁷³ S/RES/1970, 26 février 2011.

⁶⁷⁴ S/2011/293, 11 mai 2011.

⁶⁷⁵ S/2011/313, 16 mai 2011.

⁶⁷⁶ S/2011/377, 21 juin 2011.

⁶⁷⁷ Entretiens contextuels, New York, 23-27 octobre 2023.

de la fiche de poste fournie par le Secrétariat au Coordonnateur après sa nomination⁶⁷⁸.

Le coordonnateur, qui incarne le groupe d'experts auprès de l'ensemble de ses interlocuteurs (Comité, Secrétariat général, organisations internationales, Etats Membres, société civile, media, *etc.*) joue pourtant un rôle essentiel de représentation du groupe d'experts, et possède le pouvoir de rédiger l'ensemble des correspondances du Groupe (et en retour en est le destinataire). Il coordonne le travail de ses collègues, contribue et édite les rapports de son groupe au Comité et au Conseil de sécurité, et les présente oralement au Comité, duquel il est l'interlocuteur direct, et bénéficie à ce titre d'une compensation financière⁶⁷⁹.

B. Evolution des comités du technique au politique

1. *Du rôle croissant des groupes d'experts*

Le rapport de 2006 du groupe de travail informel sur les sanctions souligne au sujet du recours à des experts extérieurs et indépendants, qu'il s'agit de « l'une des grandes innovations apportées, ces dernières années, aux travaux du Conseil de sécurité »⁶⁸⁰. Le rapport note également que « les experts ont apporté une contribution précieuse à l'effort entrepris pour déceler et réprimer les violations et, de manière plus générale, faire respecter plus strictement les sanctions »⁶⁸¹.

Le recours à des experts indépendants est aussi concomitant avec l'évolution des régimes de sanctions vers des mesures ciblées. Le contour et la mise en œuvre de ces mesures, qui visent avant tout des individus ou des entités – tel que des acteurs armés non-étatiques, des sociétés exploitant ou commercialisant des ressources naturelles issues de zones de conflits ou finançant ces derniers, *etc.* –, requièrent de prime abord de changer d'approche et de perspective. Les comités, jusqu'à présent, avaient surtout échangé des correspondances avec des Etats Membres ou des organisations internationales. L'évolution de la nature des conflits, moins interétatiques et plus intraétatiques, les obligent donc à évoluer de cette perspective centrée sur les Etats et les acteurs institutionnels, vers des groupes armés, des organisations terroristes, des personnes physique ou morale. D'autre part, cette nouvelle focale, implique de disposer de nouvelles capacités avérées de recherche, d'enquête, d'analyse, une plus grande technicité dans l'investigation, et une compréhension fine des situations dans lesquelles

⁶⁷⁸ « Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees », *op. cit.*, p. 8.

⁶⁷⁹ EMILE LEBRUN, CHRISTELLE RIGUAL, « Monitoring UN Arms Embargoes: Observations from Panels of Experts », Genève, IHEID, Small Arms Survey, 2016, p. 11 et pp. 20-21.

⁶⁸⁰ S/2006/997, para. 8, p. 7.

⁶⁸¹ S/2006/997, para. 8, p. 7.

les mesures prévues à l'article 41 sont mises en œuvre, des compétences qui ne correspondent généralement pas avec celles des diplomates, souvent des généralistes⁶⁸² en poste au sein de Missions permanentes en situation de sous-effectif⁶⁸³.

Cadre général

Le transfert de pans importants des aspects techniques des mandats des comités vers les Groupes d'experts a plusieurs effets, attendus ou effectifs.

Il faut tout d'abord souligner que le niveau d'activité d'un Comité n'est pas lié à la présence ou l'absence de groupe d'experts – ce qui signifie qu'un Comité existant qui se voit doté par le Conseil de sécurité d'un groupe d'experts pour l'assister ne verra pas nécessairement son activité se réduire, ou augmenter, *e.g.* le Comité 751 (1992).

En ce qui concerne le Comité 1298 (2000), Charron note que celui-ci n'a pas été « proactif », n'ayant par exemple examiné que deux rapports de mise en œuvre adressés au Secrétaire général en application du paragraphe 11 de la résolution (France et Nouvelle Zélande), et n'adressant qu'une seule correspondance au Conseil de sécurité relative à une violation potentielle de l'embargo par un avion en provenance de la République tchèque⁶⁸⁴. Charron note *a contrario* que des Comités tel que les 661 (1990), 724 (1991) et le 1518 (2003) ont été très dynamiques.

L'évolution des comités d'une activité technique vers un rôle plus politique s'inscrit dans un contexte plus global dans les organisations internationales de « *disempowerment* » vers des entités externes d'expertise technique. A l'origine, le premier transfert a d'abord eu lieu entre le Conseil de sécurité, entité politique, vers les comités des sanctions, organe subsidiaire du Conseil à vocation technique (voy. *supra* pp. 111-123), mais toujours composés de représentants d'Etat membre. La seconde étape a été le transfert de cette compétence technique depuis les comités, dont le fonctionnement s'est entre-temps politisé (voy. *infra* pp. 183-187), vers les groupes d'experts, une entité technique composée d'experts indépendants des Etats et des organisations internationales, théoriquement dépolitisée. Bernstorff décrit ce contexte général de « *disempowerment* », dans lequel s'inscrit ce processus d'inversion d'un cadre défini par des représentants d'Etat membre prenant des décisions

⁶⁸² THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁸³ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁸⁴ ANDREA CHARRON, *UN Sanctions and Conflict : Responding to Peace and Security Threats*, *op. cit.*, p. 38.

politiques ensuite mises en œuvre par des entités techniques, vers l'adoption par ces mêmes représentants de décisions conçues et préparées par des comités techniques⁶⁸⁵.

Une illustration claire de cette évolution se retrouve dans le pouvoir de recommandations des groupes d'experts. Il s'agit d'une tâche essentielle explicitée dans le mandat reçu de la part du Conseil de sécurité, le Comité ne jouant *de facto* qu'un rôle d'approbation et de mise en forme de ces recommandations. Pourtant, ce pouvoir de faire des recommandations au Conseil de sécurité, ou à tout autre Etat Membre, aux Nations Unies ou à toute autre organisation internationale ou régionale, revêt une dimension éminemment politique, même si en théorie limitée à la manière d'améliorer l'efficacité des mesures.

Les organes subsidiaires en charge des sanctions sont à l'origine des entités techniques, œuvrant sous mandat du Conseil de sécurité, organe politique. Cette compétence technique ayant été progressivement transférée aux groupes d'experts, comme détaillé *infra*, les comités n'ont conservé qu'un rôle technique résiduel, notamment dans le suivi des notifications et demandes d'exemptions aux embargos.

Il est dès lors possible de dresser un parallèle entre « l'informellisation » des méthodes de travail, le transfert des compétences techniques et la politisation croissante des comités. La technicité passée des comités imposait à leurs membres de se rencontrer plus souvent, de prendre des décisions sur la base d'un travail technique conjoint et de respecter un certain formalisme et une publicité des travaux. Cette évolution du technique vers le politique est également exposée par Conlon, qui la regrette – alors que la distinction entre politique et technique devait se faire entre le Conseil de sécurité d'un côté et les comités des sanctions de l'autre, elle existe désormais entre les comités des sanctions, devenus selon Conlon à tort des organes politiques, et les groupes d'experts, qui ont progressivement hérité des aspects techniques du travail des comités (voy. *supra*).

Perception du rôle des Groupes d'experts

Le transfert de compétence entre le Comité et son groupe d'experts va parfois au-delà du cadre défini par le Conseil de sécurité. Ainsi, dans une déclaration du Président du Conseil de sécurité du 22 septembre 2006, le Conseil de sécurité « invite le Comité créé par la résolution 1533 (2004) à examiner la situation à Kinshasa, en tant que de besoin, eu égard à l'embargo sur les armes imposé en vertu des résolutions 1493 (2003) et 1596 (2005) et renouvelé par la

⁶⁸⁵ JOCHEN VON BERNSTORFF, « *Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations* », 2008, German Law Journal, 9(11), p. 1947.

résolution 1698 (2006) »⁶⁸⁶. Or, suite à cette demande, le Comité décide « d'adresser une lettre au Président du Groupe d'experts lui demandant de lui fournir, dans le rapport intérimaire qu'il devait présenter le 20 décembre 2006, des informations sur la situation à Kinshasa eu égard à l'embargo sur les armes, conformément à la demande que le Conseil de sécurité a présentée dans la déclaration de son président en date du 22 septembre 2006 »⁶⁸⁷. Dans ce contexte, le groupe d'experts a inclus dans son rapport au Conseil de sécurité les éléments suivants :

*« Conformément à la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 22 septembre 2006 (voir plus haut par. 7), le Groupe s'est préoccupé de la situation à Kinshasa. En dépit de la tension soutenue et des activités armées illicites à Kinshasa, le Groupe d'experts n'a pas pu réunir des preuves suffisantes de violation de l'embargo pour proposer des sanctions. Quelques fournitures autorisées d'armes arrivées à Kinshasa durant la période électorale ont, en fait, contribué à accroître les rumeurs et la tension dans la ville »*⁶⁸⁸.

Le Conseil de sécurité va implicitement signifier l'importance prise par les groupes d'experts au détriment des comités des sanctions qu'ils assistent, lors des débats au sujet du projet de renouvellement du mandat du Comité 2374 (2017), qui a fait l'objet d'un vote négatif de la Fédération de Russie le 30 août 2023⁶⁸⁹. Lors des discussions entre Etats Membres, l'attention s'est portée sur le groupe d'experts ; le représentant russe a alors estimé que ce dernier était devenu un « instrument d'influence externe sur les processus politiques internes au Mali »⁶⁹⁰.

De fait, dans son projet de résolution déposé le même jour⁶⁹¹, qui n'a reçu qu'un seul vote positif – le sien, dénotant l'absence de convergence de vue avec la République Populaire de Chine sur ce dossier, ni *a priori* de volonté de coordination en amont entre les deux capitales⁶⁹² –, la Fédération de Russie n'a rédigé que quatre paragraphes opérationnels, dont deux reconduisant pour une durée finale de 12 mois les mesures prévues aux paragraphes 1 à 9, un paragraphe standard indiquant que le Conseil de sécurité demeurerait « saisi » par ce sujet, et surtout un paragraphe décidant de dissoudre avec effet immédiat le groupe d'experts établi par le paragraphe 11 de la résolution 2374 (2017)

⁶⁸⁶ S/PRST/2006/40, 22 septembre 2006, p. 2.

⁶⁸⁷ S/2006/1048, 28 décembre 2006, para. 20, p. 5.

⁶⁸⁸ S/2007/40, 31 janvier 2007.

⁶⁸⁹ S/PV.9408, 30 août 2023.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁹¹ S/2023/639, 30 août 2023.

⁶⁹² Pour justifier son vote, la représentation chinoise auprès des Nations Unies à New York a expliqué n'avoir pas reçu à temps de consignes de vote de sa capitale ; « Mali: Vote to Renew the Sanctions Regime », Security Council Report, août 2023.

(« *decides to dissolve with immediate effect the Panel of Experts established by paragraph 11 of resolution 2374 (2017)* »)⁶⁹³.

Il n'est ainsi aucunement question ni fait mention du Comité 2374 (2017) dans ce projet, ni au cours des débats afférant, aucun Etat membre n'y faisant référence⁶⁹⁴. Au contraire, tous les Etats Membres évoquent le travail du groupe d'experts :

- La Fédération de Russie, comme évoqué *infra*, qui cible le groupe d'experts dans son projet de résolution en en demandant la dissolution immédiate⁶⁹⁵, estimant que « le potentiel du Groupe d'experts sur le Mali est épuisé depuis longtemps »⁶⁹⁶ et que le Conseil de sécurité a déjà par le passé dissout le « Groupe d'experts sur la Guinée-Bissau, par exemple, et il ne s'est rien passé de dramatique par la suite »⁶⁹⁷ (*sic* – car le Comité créé par la résolution 2048 (2012) du Conseil de sécurité n'a jamais été assisté par un groupe d'experts⁶⁹⁸) ;
- Le Royaume-Uni, qui argue qu'il fallait renouveler le régime de sanctions et le mandat du groupe d'experts, et qui salue « le dévouement des membres du Groupe, dont nous soutenons le travail rigoureux, accompli dans des conditions difficiles »⁶⁹⁹ ;
- L'Albanie, qui estime que « le régime de sanctions et le groupe d'experts ont un rôle crucial à jouer pour aider le Mali à mettre en œuvre l'accord de paix »⁷⁰⁰ ;
- Les Etats Unis d'Amérique, qui considèrent que « les rapports du Groupe d'experts sur le Mali sont une source centrale d'informations sur la situation au Mali », que « le Groupe d'experts est le seul mécanisme des Nations Unies qui permet de surveiller les atteintes aux droits humains et d'en rendre compte, ainsi que de faciliter les efforts déployés en faveur de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali », et enfin que « la Russie cherche à mettre fin au mandat du Groupe d'experts afin d'empêcher la publication de vérités dérangeantes sur les agissements du Groupe Wagner au Mali, qui requièrent notre attention »⁷⁰¹.

⁶⁹³ S/2023/639, 30 août 2023, para. 3.

⁶⁹⁴ S/PV.9408, 30 août 2023.

⁶⁹⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁹⁷ S/PV.9408, 30 août 2023, p. 9.

⁶⁹⁸ S/RES/2048, 18 mai 2012 ; voy, également le site internet du Comité, consulté le 3 juin 2024 à l'adresse suivante : <https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/2048>

⁶⁹⁹ S/PV.9408, 30 août 2023, p. 6.

⁷⁰⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁰¹ *Ibid.*

Cette votation illustre au besoin l'enjeu que représentent désormais les groupes d'experts, et l'importance pour certains Etats Membres de leur travail d'enquête, reflété dans leurs rapports publics publiés comme document du Conseil de sécurité, au détriment des comités.

Dans le même registre, le représentant des Etats-Unis d'Amérique, suite au vote négatif de la Fédération de Russie au renouvellement du mandat du groupe d'experts sur la République démocratique populaire de Corée, a déclaré que « le vote d'aujourd'hui n'est rien d'autre que la tentative d'un membre du Conseil de faire taire les enquêtes indépendantes et objectives sur les violations des sanctions du Conseil de sécurité commises par la République populaire démocratique de Corée »⁷⁰². L'ensemble des autres Etats Membres du Conseil exprimeront dans le cadre de leur explication de vote un soutien similaire au caractère essentiel du travail du groupe d'experts : un outil primordial pour suivre la mise en œuvre de ses résolutions, y compris des sanctions, mais aussi des dérogations pour raisons humanitaires », selon le représentant français⁷⁰³ ; un outil d'évaluation et de suivi indépendants de l'application des sanctions « inestimable » selon l'Estonie, dont la disparition « menace l'architecture mondiale du désarmement et de la non-prolifération » selon le représentant équatorien⁷⁰⁴. Le représentant de la République de Corée déplore que « l'un des organes subsidiaires les plus dynamiques et les plus importants du Conseil, [soit forcé à] cesser ses travaux »⁷⁰⁵. Pour le représentant du Sierra Leone, il s'agit d' « un outil d'information très important qui est d'une grande utilité dans l'exercice du mandat du Conseil »⁷⁰⁶, « essentiel s'agissant de faire la lumière sur la sophistication du système mis en place par la République populaire démocratique de Corée pour échapper aux sanctions » et « une source d'information cruciale pour l'ensemble des États Membres de l'ONU » selon le représentant de Malte⁷⁰⁷.

Ce dernier ajoute d'ailleurs que « les autorités nationales compétentes qui ont lu ces rapports ont pu les utiliser pour suivre l'évolution constante des moyens de contournement des sanctions examinés par le Groupe [d'experts] »⁷⁰⁸, mettant ainsi en lumière l'importance significative que représente la production de rapports publics et détaillés au Conseil de sécurité par les groupes d'experts, alors qu'il ne s'agit que d'un aspect parmi d'autres de son mandat relatif au suivi de la mise en œuvre des mesures coercitives prévues à l'article 41. Le représentant suisse avait également souligné que ces rapports « constituent une

⁷⁰² S/PV.9591, 28 mars 2024, p. 4.

⁷⁰³ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁰⁴ S/PV.9591, 28 mars 2024, p. 7.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 7.

source d'information essentielle pour le Comité et tous les États Membres de l'ONU »⁷⁰⁹.

Transmission du rapport du groupe d'experts au Conseil de sécurité

Les rapports des groupes d'experts au Conseil de sécurité ont vocation à devenir des documents publics du Conseil (cote S/), sauf demande exprès requérant la confidentialité (voy. *infra*). Ils sont préalablement traduits dans l'ensemble des langues de travail du Conseil de sécurité⁷¹⁰ et formatés selon les règles des Nations Unies⁷¹¹. Il existe deux procédures pour leur transmission :

- Le rapport est transmis via le Comité⁷¹² : dans ce cas, (1) le coordonnateur adresse un courrier au Président du Comité, en application du paragraphe de la résolution confiant cette tâche au groupe d'experts, signé par l'ensemble des experts en leur nom propre, transmettant en annexe le rapport du groupe d'experts, et (2) le Président du Comité adresse un courrier au Président du Conseil de sécurité, au nom du Comité (donc sur la base d'un consensus), lui demandant de porter le rapport des experts à l'attention des Membres du Conseil et le de faire publier comme document du Conseil⁷¹³ ;
- Le rapport est transmis au Conseil de sécurité directement par le groupe d'experts⁷¹⁴ : le Coordonnateur adresse directement sa correspondance, avec le rapport en annexe, au Président du Conseil de sécurité, après « discussion » ou « concertation » avec le Comité ; cette exigence de concertation se retrouve formulée différemment dans la lettre de transmission, qui évoque avoir « présenté », « soumis » ou « communiqué » le rapport au Comité à une date précise (qui correspond à la date à laquelle le rapport est diffusé à l'ensemble des

⁷⁰⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁷¹⁰ Rédigé quasi-exclusivement en anglais, les rapports des groupes d'experts sont donc traduits en arabe (depuis l'adoption de la résolution S/RES/528 le 21 décembre 1982), chinois, espagnol, français et russe.

⁷¹¹ ST/DCS/2, United Nations Editorial Manual, New York, 1983.

⁷¹² Tel que prévu actuellement par les résolutions S/RES/2713, 1^{er} décembre 2023, para. 29 alinéa c, p. 9 ; S/RES/2734, 10 juin 2024, annexe I, para. a, p. 26.

⁷¹³ E.g. S/2023/724, 2 octobre 2023.

⁷¹⁴ Tel que prévu actuellement par les résolutions S/RES/2620, 15 février 2022, para. 2, p. 2 ; S/RES/2675, 15 février 2023, para. 3, p. 1 ; S/RES/2683, 30 mai 2023, para. 19, p. 6 ; S/RES/2688, 27 juin 2023, para. 6, p. 2 ; S/RES/2693, 27 juillet 2023, para. 7, p. 4 ; S/RES/2700, 19 octobre 2023, para. 20, p. 5 ; S/RES/2701, 19 octobre 2023, para. 18, p. 5 ; S/RES/2725, 8 mars 2024, para. 2, p. 2.

membres du Comité), et « examiné » ce dernier, en indiquant également la date de cet examen⁷¹⁵.

Dans le cas d'une transmission directe, le courrier de transmission adressé au Président du Conseil de sécurité par le Coordonnateur est signé par l'ensemble des experts du groupe en leur nom propre⁷¹⁶, en application du paragraphe de la résolution lui donnant mandat, indiquant au Président qu'il lui serait reconnaissant de bien vouloir faire circuler leur rapport aux Membres du Conseil et de le faire publier.

Il est important de souligner que la « concertation » avec le Comité prévue dans les résolutions priant le groupe d'experts d'adresser son rapport au Conseil de sécurité n'est pas, en pratique, une procédure d'adoption du rapport. Par conséquence, cette transmission ne peut être ni suspendue ni bloquée, même dans l'hypothèse où un Membre permanent, ou *a fortiori* un Membre élu, s'opposerait aux conclusions présentées par le groupe d'experts lors de l'« examen » avec le Comité. Au contraire, la transmission « par l'intermédiaire » du Comité peut être bloquée, dans la mesure où la transmission du rapport par le Président du Comité au Président du Conseil de sécurité nécessite un consensus au sein du Comité⁷¹⁷.

Le coordonnateur du groupe d'experts peut également demander au Président du Conseil de sécurité, ou du Comité selon, de faire circuler le rapport du groupe en annexe aux Etats Membres sans en demander la publication, pour des raisons de confidentialité et/ou de protection des sources.

A partir de 2010-2012, la plupart des résolutions renouvelant ou créant⁷¹⁸ les groupes d'experts leur demande de transmettre directement leurs rapports au Conseil de sécurité, ce qui coïncide avec la suspension technique en 2010 de la transmission du rapport sur le Soudan par un Membre permanent (voy. *infra* p. 187). A titre d'exemple, la résolution 2021 (2011) renouvelant le mandat du groupe d'experts sur la République démocratique du Congo lui demande, dans son paragraphe 4⁷¹⁹, de transmettre ses rapports par l'intermédiaire du Comité 1533 (2003), tandis que l'année suivante, la résolution 2078 (2012), qui salue tout d'abord « la pratique consistant, pour le Groupe d'experts, à lui adresser au besoin de nouvelles mises à jour », « prie en outre le Groupe d'experts de lui présenter, après discussion avec le Comité, son

⁷¹⁵ S/RES/2023, 7 février 2023, p. 1 ; S/2023/673, 15 septembre 2023 ; S/2023/833, 2 novembre 2023 ; S/2023/990, 30 décembre 2023 ; S/2024/432, 4 juin 2024 ; S/2024/343, 29 avril 2024 ; S/2024/444, 10 juin 2024.

⁷¹⁶ A l'exception des rapports des groupes d'experts dont la composition n'est pas publique, auquel cas une signature collective en tant que groupe d'experts apparaît en lieu et place.

⁷¹⁷ Entretiens contextuels, New York, 23-27 octobre 2023.

⁷¹⁸ E.g. S/RES/1973, 17 mars 2011, para. 24, alinéa d, p. 6.

⁷¹⁹ S/RES/2021, 29 novembre 2011, para. 4, p. 3.

rapport final à l'expiration de son mandat »⁷²⁰, rapport transmis le 22 janvier 2014 par lettre de la coordonnatrice du groupe d'experts adressée au Président du Conseil de sécurité⁷²¹.

Les Comité 1267 (1999) et 1988 (2011) sont pour leur part toujours destinataires des rapports de l'équipe de surveillance. La résolution 2610 (2021), au paragraphe a de son annexe I, stipule ainsi que les rapports de l'équipe de surveillance placée sous la direction du Comité 1267 (1999) doivent lui être présentés tous les six mois, et ne demande pas au Comité de transmettre ces rapports au Conseil de sécurité, ce qu'il fait malgré tout en pratique⁷²². Le paragraphe a de l'annexe de la résolution 2716 (2023), demande à l'équipe de surveillance de transmettre chaque année au Comité 1988 (2011) « par écrit, un rapport détaillé et indépendant », sans évoquer le Conseil de sécurité⁷²³. En ce qui concerne le Comité 751 (1992), devenu Comité 2713 (2023), le Conseil de sécurité, malgré l'évolution constante du régime des sanctions, de ses modalités et de son périmètre, a toujours maintenu un mode de transmission des rapports des experts « par l'intermédiaire » du Comité, depuis le premier groupe d'experts en 2002⁷²⁴ jusqu'à sa dernière itération en 2023⁷²⁵. Le tableau synthétique numéro 2 en annexe recense les modes de transmission pour chaque Comité assisté par un groupe d'experts.

Levée partielle ou totale des sanctions

Ce rôle croissant des groupes d'experts apparaît également dans les processus de levée progressive des sanctions. Souvent évoquée par le P2, cette nécessité d'exposer de manière transparente et lisible les objectifs des régimes de sanctions permettrait en effet aux Etats, organisation et individus soumis à des mesures restrictives de pouvoir s'y conformer, dans un premier temps, pour ensuite demander au Conseil leur levée.

On retrouve cette nécessité d'avoir une clause de réexamen, dite « *sunset clause* », dès la première revue générale des sanctions :

« Les objectifs représentent les critères que le Conseil [de sécurité] attend de la cible [des mesures de sanctions]. Ces paragraphes [de la résolution] commencent généralement par le mot « Demande [...] » et servent de critères à l'aune desquels les actions de la cible sont évaluées

⁷²⁰ S/RES/2078, 28 novembre 2012, para. 5, p. 3.

⁷²¹ S/2014/42, 23 janvier 2014.

⁷²² E.g. S/2024/556, 22 juillet 2024.

⁷²³ S/RES/2716, 14 décembre 2023, para. A, annexe, p. 4.

⁷²⁴ S/RES/1425, 22 juillet 2002, para. 11, p. 3.

⁷²⁵ E.g. résolution S/RES/2713, 1^{er} décembre 2023, para. 29, alinéa c, p. 9.

pour les décisions concernant la cessation ou levée partielle des sanctions (voir la section 11 - Clause de réexamen) »⁷²⁶.

« [Les causes et objectifs] doivent clairement énoncer les objectifs de l’embargo, démontrer une compréhension des mesures spécifiques mises en œuvre pour atteindre cet objectif et être cohérent avec la stratégie de sortie convenue, ou clause de réexamen ‘sunset clause’ »⁷²⁷.

Boon, en 2014, rappelait encore que le Conseil de sécurité devrait établir pour chaque régime de sanctions, dès son instauration, une liste d’indicateurs détaillés et réalistes, avec des objectifs d’étapes concrets et spécifiques, pour fixer un cadre précis pour leur cessation⁷²⁸.

Cette question était également au centre du processus diplomatique entre la communauté internationale, le Conseil de sécurité et le groupe dit E3+UE constitué par l’Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l’Union européenne, et l’Iran, dont la négociation et la mise en œuvre du *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Le lien entre l’application de l’accord et le levée des sanctions par le Conseil de sécurité, auxquelles étaient en partie liées les sanctions unilatérales étasuniennes et européennes⁷²⁹, a contribué à l’avènement des négociations.

Le recours aux régimes de sanctions en soutien à des processus politiques implique de fait cette possibilité d’une part de pouvoir lever certaines mesures en fonction de critères établis par avance conjointement avec les acteurs de la négociation, et d’autre part de disposer d’une entité capable d’évaluer avec granularité la réalité de la réalisation des engagements pris par les belligérants, par exemple. Bierstecker explicite ce lien à la fois évident et subtil entre menaces de sanction, sanctions et médiation⁷³⁰, sous la forme d’un processus de récompense⁷³¹ ou d’incitation à la coopération en échange d’une cessation

⁷²⁶ « Targeted Financial Sanctions - A Manual for Design and Implementation - Contributions from the Interlaken Process », Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2001, p. 5.

⁷²⁷ MICHAEL BRZOSKA (dir.), « Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions – Results of the ‘Bonn-Berlin process’ », Bonn, Bonn International Center for Conversion, 2001, p. 25.

⁷²⁸ KRISTEN E. BOON, « Terminating Security Council Sanctions », New York, International Peace Institute, April 2014, p. 10.

⁷²⁹ SACHIKO YOSHIMURA (dir.), *United Nations Financial Sanctions*, Milton Park, Abingdon, Oxon, Routledge, 2021, p. 162.

⁷³⁰ THOMAS BIERSTEKER, SUE ECKERT et MARCOS TOURINHO (dir.), *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, op. cit., p. 134.

⁷³¹ KSENIA KIRKHAM (dir.), *The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions*, op. cit., p. 39.

complète du régime⁷³², d'une levée partielle de mesures de sanctions⁷³³, ou la radiation de personnes physiques de la liste des sanctions⁷³⁴. Le rôle joué par les groupes d'experts dans la description détaillée du rôle des différents acteurs politiques, représentants de groupes armés non étatiques, de personnes physique ou moral impliquées dans l'exploitation de ressources naturelles⁷³⁵, ou de l'Etat cible dans sa gestion des armureries ou le marquage des armes, comme conditions à la levée de restrictions sur le commerce des armes.

Néanmoins, la complexité d'évaluer les objectifs et l'ambition affichée de restauration de la paix et de la sécurité internationales font que les régimes de sanctions du Conseil de sécurité ont une durée de vie supérieure (62 mois) aux mesures unilatérales décidées par l'Union européenne (46 mois), les Etats-Unis d'Amérique (44 mois), à et autres organisations régionales (23 mois)⁷³⁶. A l'inverse du Conseil de sécurité, ces pays ou autres organisations ne disposent pas, sauf exception, de mécanismes de vérification et de surveillance produisant des rapports publics, examinant dans le détail la mise en œuvre de ces mesures restrictives, et ceux-ci peuvent dès lors plus facilement y mettre fin en dépit de l'absence de résultat.

2. *Constat de politisation du travail des comités*

La politisation du travail des comités se constate régulièrement, sur différents aspects. Concrètement, il s'agit avant tout d'une extension des dynamiques existantes au sein du Conseil de sécurité (voy. p. 12) aux problématiques dont les comités ont la compétence. Il est d'autant plus aisé d'affecter le fonctionnement des comités et de les transformer en enjeu de négociation sur d'autres sujets que leur mode de décision, par consensus, est désormais entièrement basé sur la procédure écrite d'approbation tacite, qui permet à un Etat Membre de suspendre pour des raisons techniques (« *technical hold* ») tout type de décision, par un simple courriel avant l'échéance prévue, sans aucune publicité. Le « coût politique » d'une obstruction en Comité s'avère donc assez

⁷³² THOMAS BIERSTEKER, SUE ECKERT et MARCOS TOURINHO (dir.), *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, op. cit., pp. 128 et 135.

⁷³³ THOMAS BIERSTEKER, « UN sanctions and peace negotiations: possibilities for complementarity », IHEID, Centre pour le dialogue humanitaire, The Oslo Papers, 2015, p. 3.

⁷³⁴ THOMAS BIERSTEKER (dir.), « Exploring the Relationships between UN Sanctions and Mediation », *Global Governance*, vol. 28, no 2, 2022, p. 196 ; THOMAS BIERSTEKER, SUE ECKERT et MARCOS TOURINHO (dir.), *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 134.

⁷³⁵ ALIX J. BOUCHER, VICTORIA HOLT, « Tracking Bad Guys, Small Arms, and Illicit Trade: The Role of UN Panels of Experts », Washington, The Stimson Center, Issue Brief, juillet 2007, p. 5.

⁷³⁶ KSENIA KIRKHAM (dir.), *The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions*, op. cit., p. 105.

faible, d'autant plus que chacun des Etats Membres du Comité peut en être à l'origine.

Trois types de décisions sont plus particulièrement affectées : l'administration de la liste des sanctions, les nominations des experts et les recommandations.

Politisation de l'administration des listes de sanctions par les comités

L'ajout de trois noms à la liste consolidée des sanctions, proposé au sein du Comité 2140 (2014) par les Etats Unis d'Amérique, l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis, a été suspendu en mars 2022 pour des raisons techniques (« *technical hold* ») par la Fédération de Russie⁷³⁷. Si cette suspension semble cohérente compte-tenu de la position de la Russie dans un certain nombre de sujets liés à l'Iran⁷³⁸, elle apparaît néanmoins en contradiction avec le précédent vote affirmatif russe le 28 février 2022 en faveur de la résolution 2624 (2022) renouvelant les sanctions sur le Yémen, alors que la Norvège, l'Irlande, le Brésil et le Mexique s'abstenaient⁷³⁹. Ce dernier vote peut toutefois s'expliquer par les abstentions émiraties à deux projets de résolution concernant l'Ukraine, rejetés par la Fédération de Russie, les deux journées précédentes⁷⁴⁰. Dans tous les cas, quelque pourrait être la raison technique motivant la décision russe de suspension de l'ajout de ces trois personnes sur la liste consolidée, elle demeure perçue comme politique, et contribue *in fine* à la politisation de ces entités techniques par les Etats Membres du Conseil de sécurité. Il en est de même de la décision par la République Populaire de Chine de suspendre pour des raisons techniques l'ajout d'un individu par le Comité 1267 (1999) proposé par l'Inde⁷⁴¹.

Le travail des groupes d'experts a par ailleurs été impacté, notamment en raison de l'immixtion des Etats Membres des comités dans le processus de sélection des experts. De nombreuses propositions de nomination, que cela soit des *primo* candidats ou des experts postulant à leur renouvellement, ont fait l'objet de suspension pour des raisons techniques lors de procédures écrites d'approbation tacite⁷⁴². En effet, les propositions de composition des groupes d'experts sont

⁷³⁷ « Monthly Forecast », Security Council Report, avril 2022, p. 16, accès le 13 mai 2024 à l'adresse suivante : https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/2022_04_forecast.pdf

⁷³⁸ CLÉMENT THERME, « *The Russian-Iran Partnership in a Multipolar World* », Russie.NEI. Reports, N°37, IFRI, mars 2022.

⁷³⁹ S/PV.8981, 28 février 2022, p. 2.

⁷⁴⁰ S/PV.8980, 27 février 2022, p. 2 ; S/PV.8979, 25 février 2022, p. 6.

⁷⁴¹ Compte-rendu de la conférence de presse régulière du porte-parole du ministère des Affaires étrangères de la République Populaire de Chine, Wang Wenbin, le 11 août 2022.

⁷⁴² « *The appointments followed a prolonged hold by Russia on several expert appointments across sanctions regimes, citing a need for increased geographical diversity among UN experts* » ; Security Council Report, February 2022 Monthly Forecast, 31 janvier 2022.

adressées par lettre du sous-secrétaire général aux affaires politiques aux présidents des comités, qui font circuler la correspondances à leurs Membres, en vertu des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité indiquant pour la plupart que les experts sont nommés après consultation des comités.

L'absence de codification et de publicité donne certes aux Etats Membres de la flexibilité, ou « souplesse », associée notamment par les Etats occidentaux à une meilleure efficacité, comme nous le verrons *infra* (voy. pp. 262 et 275). Néanmoins, le déclin de l'hégémon permet désormais à chaque Etat Membre d'en perturber la bonne conduite, en raison de l'exigence de consensus, et sans aucune publicité et pour un « coût politique » réduit.

L'exemple du groupe d'experts sur le Soudan

Le cas le plus emblématique illustrant cette capacité d'interférence politique dans le travail d'un groupe d'experts est celui sur le Darfour. Plusieurs incident ont émaillé le travail de ce Comité, tant dans l'adoption de recommandations que le processus de recrutement des experts ou la publication du rapport.

En 2007, le Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique indique à sa capitale que la Russie et la Chine bloquent l'ensemble des propositions du groupe d'experts, tandis que le Qatar et l'Indonésie s'opposent à des recommandations basiques, tel que l'envoi de correspondances par le Comité pour faire le suivi avec des Etats Membres n'ayant pas répondu à des demandes précédentes⁷⁴³.

Le groupe d'experts créé par la résolution 1891 (2009) a ainsi soumis au Comité 1591 (2005) son rapport final le 20 septembre 2010, l'a présenté au Comité le 4 octobre 2010, qui l'a examiné le 20 octobre 2010, et transmis au Président du Conseil de sécurité par lettre datée du 12 novembre 2010 ; ce n'est pourtant que le 3 mars 2011 que ce rapport final est publié comme document du Conseil de sécurité⁷⁴⁴, cette publication ayant été prétendument bloquée par la République Populaire de Chine qui contestait les conclusions du groupe d'experts sur la provenance chinoise de munitions retrouvées au Darfour⁷⁴⁵. Un rapport à mi-parcours (non public) sera soumis au Conseil de sécurité par le groupe d'experts renouvelé par la résolution 1945 (2010)⁷⁴⁶ le 30 mars 2011⁷⁴⁷,

⁷⁴³ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 166.

⁷⁴⁴ S/2011/111, 3 mars 2011.

⁷⁴⁵ CLAUDIO GRAMIZZI, JÉRÔME TUBIANA, « Forgotten Darfur: Old Tactics and New Players », *Sudan Human Security Baseline Assessment Working Paper 28*, Genève, IHEID, Small Arms Survey, 2012, p. 46.

⁷⁴⁶ S/RES/1945, 14 octobre 2010.

⁷⁴⁷ S/RES/1982, 17 mai 2011, p. 1.

un autre rapport non public sera présenté le 28 juin 2011⁷⁴⁸ par le groupe d'experts renouvelé par la résolution 1982 (2011)⁷⁴⁹, mais le rapport final de ce dernier ne sera pour sa part jamais publié, « un ou plusieurs Etats Membres ayant exprimé leurs inquiétudes quant à son exactitude »⁷⁵⁰. Sur la composition du groupe, le Secrétaire général a dû adresser au Président du Conseil de sécurité, sur cette même période de 2010-2011, sept lettres relatives à des nominations et des démissions d'experts, dont six entre janvier et octobre 2011⁷⁵¹.

Autre illustration d'interférence politique, cette fois de la part des Etats faisant l'objet de mesures restrictives de la part du Conseil de sécurité : le recours au recours au refus de visa ou à l'article 9 de la convention de Vienne relatif à la déclaration *non grata*⁷⁵².

3. *Du rôle des comités dans la mise en œuvre des recommandations des groupes d'experts*

Nous avons vu *supra* le temps que le Comité 253 (1968) consacrait à la rédaction, en séance, de propositions au Conseil de sécurité, et comment certaines d'entre elles ont été retranscrites tel quel en tant que résolution du Conseil de sécurité. Il s'agissait alors d'une compétence exclusive des organes subsidiaires, et une tâche de première importance, dans laquelle les comités des sanctions s'investissaient pleinement.

Les groupes d'experts héritent dès leur genèse de cette prérogative, qu'ils exercent depuis en théorie en concurrence avec leurs comités respectifs. Le Comité 864 (1993), chargé par le Conseil de sécurité de lui présenter, *inter alia*, ses recommandations, sera à l'origine de celle qui créera les groupes d'experts, établis par la résolution 1237 (1999). Cette dernière octroie également un pouvoir de recommandations aux groupes d'experts, à travers le rapport du Comité prévu à son paragraphe 7, qui prie le président du Comité 864 (1993) de présenter au Conseil de sécurité les rapports interimaire et final avec des recommandations, et leur donne mandat pour « recommander des mesures visant à mettre fin à ces violations et à renforcer l'application des mesures susvisées »⁷⁵³.

⁷⁴⁸ S/RES/2035, 17 février 2012, p. 2.

⁷⁴⁹ S/RES/1982, 17 mai 2011.

⁷⁵⁰ « The 2011 final report—which would have been made public in early 2012—has yet to be published, as it seems that one or more Council members expressed concerns about its accuracy ». ; « Monthly Forecast », Security Council Report, février 2013.

⁷⁵¹ S/2011/27, 19 janvier 2011 ; S/2011/60, 7 février 2011 ; S/2011/96, 24 février 2011 ; S/2011/613, 4 octobre 2011 ; S/2011/614, 4 octobre 2011 ; S/2011/658, 25 octobre 2011.

⁷⁵² Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 18 avril 1961, article 9, para. 1.

⁷⁵³ S/RES/1237, 7 mai 1999, para. 6, alinéa 3, p. 3.

Le Comité 2653 (2022), le dernier créé par le Conseil de sécurité, doit également s'acquitter de la tâche de lui adresser « dans un délai de 60 jours un rapport sur ses travaux, accompagné de ses observations et recommandations, en particulier sur les moyens de renforcer l'efficacité des mesures imposées par [...] la présente résolution, puis lui faire rapport chaque année »⁷⁵⁴. Or les deux rapports adressés au Conseil de sécurité par le Comité 2653 (2022) ne contiennent aucune recommandation⁷⁵⁵, le rapport annuel de 2023 faisant toutefois état des exposés par le Coordonnateur du groupe d'experts au Comité de ses « conclusions et recommandations », sans expliciter celles-ci ni indiquer si elles avaient été discutées⁷⁵⁶ ; *a contrario*, le groupe d'experts sur la même période listent dix recommandations dans son rapport final de 2023, dont trois au Conseil de sécurité et sept à son Comité⁷⁵⁷, et quatre recommandations au Comité dans son rapport intérimaire de 2024⁷⁵⁸.

« A défaut de référence à des textes précis, la valeur juridique de recommandations ne peut résulter que de la situation de droit dans laquelle se trouve placé leur auteur par rapport à leurs destinataires » ; ce constat de Virally⁷⁵⁹, transposé au contexte étudié, amène à considérer qu'en raison de son infériorité juridique, le groupe d'experts assistant un organe subsidiaire du Conseil de sécurité ne peut se prévaloir d'aucune force obligatoire à ses recommandations. Par conséquent, l'ensemble des recommandations contenues dans les rapports des groupes d'experts adressées au Conseil de sécurité sont revues, discutées et approuvées en séances informelles par les comités des sanctions, et non par le Conseil de sécurité.

Les communiqués de presse publiés par les comités à l'issue des séances informelles d'information auxquelles sont invitées les groupes d'experts pour présenter leurs rapports signalent la plupart du temps⁷⁶⁰ que les Membres du Comité ont examiné les recommandations formulées par le groupe d'experts⁷⁶¹, « y compris les décisions que le Comité pourrait prendre pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport »⁷⁶² ; d'autres

⁷⁵⁴ S/RES/2653, 21 octobre 2022, para. 19, alinéa e, p. 7.

⁷⁵⁵ S/2022/1000, 31 décembre 2022 ; S/2023/1019, 31 décembre 2023.

⁷⁵⁶ S/2023/1019, 31 décembre 2023, paras. 13 et 15, p. 3.

⁷⁵⁷ S/2023/674, 15 septembre 2023, paras. 182-183, pp. 40-41.

⁷⁵⁸ S/2024/253, 29 mars 2024, para. 95, p. 22.

⁷⁵⁹ MICHEL VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, vol. 2, no 1, p. 69.

⁷⁶⁰ Le dernier communiqué du Comité 1591 (2005) n'y fait pas référence ; SC/15579, 6 février 2024.

⁷⁶¹ SC/15275, 5 mai 2023.

⁷⁶² SC/15311, 6 juin 2023 ; SC/15415, 18 septembre 2023.

comités indiquent le nombre de recommandations soumises et considérées par le Comité⁷⁶³.

L'ensemble de ces recommandations fait l'objet d'un tableau rédigé par le Secrétaire du comité, afin d'indiquer celles qui ont été approuvées, et les mesures à prendre pour leur mise en œuvre – le plus souvent des correspondances adressées par le Président du Comité à des Etats Membres ou des organisations internationales/régionales soulignant les recommandations du groupe d'experts. Il s'agit de la mise en œuvre par le Secrétariat de la note S/2006/997 du Président du Conseil de sécurité sur les bonnes pratiques, qui stipule dans son paragraphe 10, alinéa a, qu'il faut « faire adopter par les comités une présentation normalisée des recommandations des experts et ranger celles-ci par ordre de priorité, selon des critères comme l'urgence ou la facilité d'exécution »⁷⁶⁴.

Boucher et Holt notent toutefois qu'il n'existe aucun suivi de la mise en œuvre de ces recommandations par leurs destinataires, malgré la disposition à cet effet prévus aux alinéas b, c et e, tous consacrés à l'accompagnement de la mise en œuvre des recommandations. Par ailleurs, il n'existe aucun recensement exhaustif de l'ensemble des recommandations des groupes d'experts⁷⁶⁵, *e.g.* par année et par comité, voire par thématique.

Section 2. Evolution des procédures d'administration des listes de sanctions

A. Actes unilatéraux liés à l'inscription et à la radiation de la liste des sanctions

1. De l'émergence des personnes physiques et morales en droit international

Dans tout système juridique, la notion de sujet de droit est essentielle. Il existe à ce titre une controverse qui concerne la place en droit international des personnes physiques et morales, qui sont par ailleurs sujets de leur droit national, dans un domaine centré autour de la personnalité juridique des Etats et des organisations internationales.

A ce titre, la Charte des Nations Unies est un traité interétatique qui établit des organisations internationales et régit les relations entre Etats, et n'est pas constitutive de droits et/ou d'obligations pour les individus. La Charte ne fait qu'encourager à développer le respect des droits de l'Homme, même si la Cour

⁷⁶³ « Sur les 9 recommandations formulées dans le rapport, 5 étaient adressées au Comité, qui les examine actuellement » ; SC/15441, 13 octobre 2023.

⁷⁶⁴ S/2006/997, 22 décembre 2006, para. 10, alinéa a, p. 7.

⁷⁶⁵ ALIX J. BOUCHER, VICTORIA HOLT, « Targeting Spoilers: The Role of United Nations Panels of Experts », Washington, The Stimson Center, Report no 64, janvier 2009, p. 75.

internationale de Justice rappelle que la violation de certains de ces droits est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations Unies :

« *Le fait de priver abusivement de leur liberté des êtres humains et de les soumettre dans des conditions pénibles à une contrainte physique est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations Unies et avec les droits fondamentaux énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme* »⁷⁶⁶.

Dominicé rappelle qu'un individu ne peut être titulaire des attributs de la personnalité juridique internationale, à savoir la capacité de conclure des traités, d'établir des relations diplomatiques et de participer aux mécanismes de la responsabilité internationale⁷⁶⁷. Combacau explique toutefois que la personnalité juridique internationale des sujets internes doit être distinguée de la capacité internationale, qui met en mesure « de participer [eux-mêmes] à l'activité juridique internationale », et « d'agir à leur tour sur l'ordre juridique international »⁷⁶⁸. Il souligne par ailleurs que « l'ordre international peut aménager un accès à ses organes propres » aux particuliers, notamment en matière de droits de l'homme ou du droit des travailleurs ; néanmoins, l'existence de ces mécanismes constituent « une voie d'exception seulement, l'ordre international ne [donnant] pour l'instant aux sujets internes des Etats qu'une capacité d'action limitée »⁷⁶⁹.

Dominicé souligne que ces procédures « ponctuelles » sont « précaires » : « l'individu destinataire de normes internationales, qu'il s'agisse de droits substantiels ou de moyens de procédure, est toujours dans une situation précaire », d'autant plus que « la personne privée n'a aucune prise sur la création, ou l'extinction, des droits qui résultent pour elle d'une norme figurant dans une convention » ; cela vaut aussi « si la norme est une coutume internationale, car celle-ci peut se modifier ou tomber en désuétude sous l'effet de la pratique des Etats »⁷⁷⁰.

L'émergence de l'individu en droit international public prend sa source, en partie, dans le droit des gens du juriste neuchâtelois Emer de Vattel, qui théorisa l'existence d'un ordre juridique universel, ce *jus gentium* qui se définit comme

⁷⁶⁶ C.I.J., *Affaire Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, arrêt du 24 mai 1980, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, Bruxelles, 2^e éd., Bruylant, 2010, para. 91, p. 560.

⁷⁶⁷ CHRISTIAN DOMINICÉ, « La personnalité juridique dans le système du droit des gens », in : Christian Dominicé, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Genève, Graduate Institute Publications, 1997, para. 94, p. 91.

⁷⁶⁸ JEAN COMBACAU, SERGE SUR, *Droit international public*, op. cit., pp. 316-317.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, p. 323.

⁷⁷⁰ CHRISTIAN DOMINICÉ, « La personnalité juridique dans le système du droit des gens », op. cit., p. 90, para. 87.

un « droit applicable aux êtres humains indépendamment de leur appartenance à une collectivité politique déterminée »⁷⁷¹. Depuis 1945, de nombreux traités en matière de droits de l'homme ont introduit des dispositions instituant des droits dont l'individu est titulaire, et des règles internationales imposant des obligations dont les individus sont destinataires. A ce titre, tant les mesures restrictives de liberté prises en application de l'article 41 de la Charte que la création de mécanismes de recours indépendants du Conseil de sécurité, même si ses organes subsidiaires compétents demeurent *in fine* décisionnaires, font de personnes physiques et morales des sujets titulaires aussi bien d'obligations que de droits sans « écran étatique interposé »⁷⁷².

Sur note néanmoins qu'il s'agit d'un « droit, décidé, appliqué par les Etats dans leur intérêt », mais qui « concerne donc largement les individus, met en cause leurs droits et intérêts »⁷⁷³, « sans pour autant leur conférer une personnalité internationale »⁷⁷⁴. Distefano considère également qu'« il ne suffit pas que certaines règles de droit international s'appliquent aux individus pour que ces derniers soient dotés de la personnalité juridique dans l'ordre international »⁷⁷⁵. D'autant plus que « même si les règles du droit international ont été avant tout « conçues en fonction du comportement des Etats et des rapports entre ceux-ci », ces règles « portent en dernière analyse sur la réalité des rapports entre des personnes, des objets et des activités envisagés au sein de la société humaine »⁷⁷⁶.

De la reconnaissance de la personne physique ou morale comme interlocuteur des comités

La nature interétatique des organes principaux des Nations Unies a donc dans un premier temps restreint les interactions entre les comités et les personnes physiques et morales, qui étaient pourtant les premières concernées par les mesures prises dans le cadre du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales prévues par le traité constitutif des Nations Unies. Van den Herik note ainsi que le cadre institutionnel stato-centré du Conseil de sécurité n'était pas architecturalement conçu pour accueillir les individus comme sujet des

⁷⁷¹ JEAN COMBACAU, SERGE SUR, *Droit international public*, op. cit., p. 7.

⁷⁷² CHRISTIAN DOMINICE, « L'émergence de l'individu en droit international public », in : Christian Dominicé, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Genève, Graduate Institute Publications, 1997, p. 129, para. 24.

⁷⁷³ SERGE SUR, « Observations sur les "sanctions" internationales », op. cit., p. 125.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 118.

⁷⁷⁵ « It is not enough for some international law rules to address individuals so that they be qualified as legal persons of the international order » ; GIOVANNI DISTEFANO, *Fundamentals of Public International Law : A Sketch of International Legal Order*, op. cit., pp. 229-230.

⁷⁷⁶ Affaire concernant l'accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France, sentence arbitrale du 9 décembre 1978, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p. 1357, para. 30.

sanctions, et que ces derniers n'avaient dans un premier temps aucun accès au Conseil de sécurité⁷⁷⁷.

Schermers et Blokker soulignent à ce propos que dans le contexte de la légalité de la délégation de pouvoirs entre organes principaux et subsidiaires, la création d'un organe subsidiaire dédié à la surveillance et la vérification de l'application des mesures prévues à l'article 41 de la Charte avait justement pour fonction de traiter directement avec des individus⁷⁷⁸, car la Charte et ses rédacteurs n'avaient pas anticipé ce type de relation⁷⁷⁹. Concrètement, une personne physique ou morale devait pouvoir s'adresser par correspondance écrite à un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, au titre des mécanismes exceptionnels également évoqués par Combacau sans que ce dernier fasse pour autant référence aux mesures prévues à l'article 41 de la Charte.

Cette problématique de l'interaction entre comités et acteurs non étatiques s'est donc posée dès les premières séances du Comité 253 (1968) le 28 octobre 1968, à l'initiative de son Président⁷⁸⁰. Si les Etats Membres se sont dès le début posés la question du formalisme de ces échanges, et de la procédure à adopter pour l'échange de correspondance, l'élaboration de cette procédure fera toutefois l'objet de longues discussions, pendant plus de cinq ans, jusqu'à la 170^e séance du Comité en octobre 1973.

C'est en partie l'opposition de la délégation étasunienne qui ajourne l'adoption de cette nouvelle procédure de correspondance spécifique aux échanges entre le Comité d'un côté et des personnes physiques et morales, dont les organisations non gouvernementales, de l'autre. Les minutes indiquent que l'absence de consensus était notamment lié à un point particulier soulevé par le représentant des Etats Unis d'Amérique. Selon ce dernier, la résolution du Conseil de sécurité établissant le Comité fait uniquement référence, dans son article 20 relatif à son mandat, aux rapports au Comité du Secrétaire général (alinéa a), et aux demandes de renseignements supplémentaires aux Etats Membres que le Comité « pourra juger nécessaires pour s'acquitter dûment de son obligation de rendre compte au Conseil de sécurité ».

⁷⁷⁷ CONGYAN CAI, LARISSA VAN DEN HERIK, TIYANJANA MALUWA, *The UN Security Council and the Maintenance of Peace in a Changing World*, op. cit., p. 161.

⁷⁷⁸ « *The UN has sometimes created subsidiary organs which could deal more directly with individuals than the delegating organ itself* » ; HENRY G. SCHERMERS, NIELS M. BLOKKER, *International Institutional Law : Unity Within Diversity*, op. cit., p. 174, para. 227.

⁷⁷⁹ Feinäugle considère que le fait que le Conseil de sécurité ciblerait des individus avec des sanctions « n'a pas été anticipé lorsque la Charte a été rédigée » (« *This development was not foreseen when the Charter was drafted* ») ; CLEMENS A. FEINÄUGLE, « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals ? », *German Law Journal* 9, no 11, 2008, p. 1518.

⁷⁸⁰ S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968.

Ces demandes du Comité « à tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre d'une institution spécialisée » peuvent porter sur « toutes activités de tous ressortissants de cet Etat ou sur ses territoires pouvant constituer un moyen d'éluder les mesures décidées par la présente résolution (et au sujet notamment des articles et produits exemptés de l'interdiction énoncée à l'alinéa d du paragraphe 4 ci-dessus) ». Il n'est donc pas prévu par le Conseil de sécurité de correspondance directe entre Comité et personnes physiques ou morales – mais uniquement entre ce dernier et ses sujets en droit interne, qui informera en retour le Conseil de sécurité si nécessaire. Le paragraphe 141 du sixième rapport du Comité 253 (1968), de janvier 1974, indique finalement que « le Comité a adopté la même procédure pour les communications reçues de particuliers et d'organisations non gouvernementales »⁷⁸¹. Pour rappel, il s'agit d'une procédure dite « semi-automatique »⁷⁸², qui prévoit que la communication reçue de la part d'un particulier est examinée par le Secrétaire du Comité qui en rédige la réponse de concert avec le Président du Comité et l'expert en économie, comme détaillé *supra* (voy. *supra* pp. 112-113).

De la reconnaissance par le Conseil de sécurité de la capacité internationale des personnes physiques et morales à agir directement auprès des comités

La résolution 841 (1993) établissant son organe subsidiaire, lui donne pour mandat dans son paragraphe 10, alinéa e, de « soumettre au Conseil de sécurité des rapports périodiques sur les renseignements qui lui sont communiqués concernant des violations présumées de la présente résolution, en identifiant chaque fois que possible les personnes ou les entités, y compris les navires, qui seraient coupables de telles violations »⁷⁸³. Aucune autre résolution établissant un Comité des sanctions jusqu'alors (à savoir les Comités 253 (1968), 421 (1977), 661 (1990), 724 (1991), 748 (1992) et 751 (1992)) ne faisait référence, dans la définition du mandat de ces comités, aux individus. La résolution 864 (1993)⁷⁸⁴ établissant le Comité prévoit dans son article 22, alinéa d, que cet organe subsidiaire doit soumettre périodiquement au Conseil de sécurité des rapports sur les informations qui lui sont communiquées [par les Etats Membres] au sujet de violations présumées des mesures imposées par le paragraphe 19 ci-dessus, en identifiant si possible les personnes ou les entités, y compris les navires, qui seraient coupables de telles violations ».

Peters et Sparks indiquent ainsi que le Conseil de sécurité a commencé à s'adresser aux « individus » de plus en plus fréquemment. Ils soulignent que cette apparition de l'individu dans les résolutions du Conseil de sécurité, à

⁷⁸¹ S/11178, 3 janvier 1974, para. 141, p. 37.

⁷⁸² *Ibid.*, para. 139, p. 36.

⁷⁸³ S/RES/841, 16 juin 1993.

⁷⁸⁴ S/RES/864, 15 septembre 1993.

travers la mise en œuvre de sanctions désormais « ciblées » vouées à s'adapter à la nature de moins en moins interétatique des conflits, a contribué à la « réorientation ostensible du droit international de la souveraineté des Etats vers l'être humain »⁷⁸⁵. Selon eux, le terme technique d'« individu » désigne en droit international celui qui est titulaire de droits codifiés et de la capacité de soumettre à des organes issus de traités internationaux des communications individuelles, même si dans le contexte des sanctions, l'individu a commencé par en être la cible⁷⁸⁶.

L'individu, d'abord cible des sanctions, va ainsi être doté de nouveaux droits, notamment celui de recourir aux décisions des organes subsidiaires du Conseil de sécurité. Cette forme d'asymétrie, avec d'un côté une personne physique ou morale, et de l'autre les quinze Etats Membres auxquels l'ensemble de la communauté internationale a confié le maintien de la paix et de la sécurité internationales, représente donc une innovation juridique majeure. L'évolution des procédures de travail des comités qui en découle, notamment à travers la création par la Conseil de sécurité d'entités mandatées pour recevoir et traiter les demandes de radiation de la liste des sanctions directement de la part de personnes physiques et morales, s'avère particulièrement significative, puisque les Etats Membres sont désormais contraints d'examiner ces demandes, au cas par cas, et non de manière discrétionnaire comme avant.

2. Compétence des comités et des groupes d'experts en matière d'inscription, de notification, de publication des motifs et de révision

Si les comités conservent leurs compétences en matière d'administration des listes de sanctions pour les procédures d'inscription, de notification, de publication des résumés des motifs ayant présidé à l'inscription de personnes physiques et morales sur la liste des sanctions, et de révision, le rôle des groupes d'experts va toutefois considérablement s'accroître au fil des années.

C'est notamment en matière d'inscription sur la liste des sanctions que les groupes d'experts vont jouer un rôle de plus en plus essentiel pour les comités des sanctions, pour deux raisons principales : premièrement (1) car les groupes d'experts mènent des enquêtes en se conformant à la méthodologie décidée par le Conseil de sécurité dans sa note S/2006/997, en lien direct avec le régime de sanctions, et soumettent à l'issue des « déclarations de cas » au Comité qui peut les examiner et décider de l'inscription de nouveaux individus ou entités sur la liste des sanctions ; deuxièmement, (2) car les groupes d'experts produisent de

⁷⁸⁵ ANNE PETERS, TOM SPARKS, *The Individual in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2024, p. 4.

⁷⁸⁶ *Ibid.*, p. 5.

l'information souvent publiques, qui peut être aisément réutilisées dans les résumés des motifs publiés par le Comité compétent.

Les groupes d'experts jouent donc un rôle essentiel dans l'établissement des faits et des responsabilités, à savoir d'une part que les actes commis satisfont les critères définis par le Conseil de sécurité pour l'inscription sur la liste des sanctions, et d'autre part que les individus et entités identifiés sont effectivement responsables de leur commission. Ce lien entre responsabilité individuelle et critère d'inscription est d'autant plus déterminant que leur périmètre apparaît parfois comme étant de portée générale, tels les actes qui compromettent « la paix, la stabilité et la sécurité » du pays concerné, y compris de manière indirecte, critère que l'on retrouve dans la plupart des régimes concernant des pays en situation de conflit ou post-conflit⁷⁸⁷, ou le fait d'être « associé » à une entité sous sanction pour les régimes contre terroristes, critère jugé par certains auteurs comme « discrétionnaire »⁷⁸⁸.

Le processus décisionnel mis en œuvre par les comités pour l'inscription de noms sur sa liste est semblable à celui qui s'est généralisé depuis les années 2000 : il s'agit d'une procédure écrite par approbation tacite. Comme expliqué par Biersteker, « il n'y a pas de délibération au niveau des comités des sanctions, qui prendrait la forme d'un débat ou d'une discussion sur les qualités des différentes déclarations de cas présentées »⁷⁸⁹. En l'absence de discussion en séance officielle et de vote, le diplomate recevant le projet de décision se réfère aux instructions de sa capitale, soit en gardant le silence – et qui ne dit mot consent en matière de procédure de silence –, soit en proposant de s'associer à la demande d'inscription – l'Etat Membre devient alors « co-sponsor » - soit en demandant une suspension technique.

Les procédures de notification sont également particulièrement encadrées par les directives des comités, celles-ci stipulant que soit l'Etat de résidence, soit de nationalité, est responsable d'informer la personne physique ou morale de son inscription sur la liste des sanctions. C'est également par leur biais que l'individu ou entité sous sanction pourra soumettre une demande de dérogation aux mesures de restrictions prévues par le régime de sanctions, à savoir

⁷⁸⁷ E.g. S/RES/2399, 30 janvier 2018, para. 20, p. 9 ; S/RES/2140, 26 février 2014, para. 17, p. 6.

⁷⁸⁸ LARISSA VAN DEN HERIK, « The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual », *Leiden Journal of International Law* 20, no 4, 2007, p. 805.

⁷⁸⁹ « *There was no deliberation at the sanctions committee level in the form of an active or engaged argument or discussion of the merits of the different statements of case presented to the council* » ; THOMAS BIERSTEKER, « Targeted Sanctions and Individual Human Rights », *International Journal*, 2010, p. 108.

interdiction de voyager (pour les personnes morales uniquement) et gel des avoirs⁷⁹⁰.

Ces procédures de révision, ou de mise à jour des informations, et de publication des motifs, sont détaillées avec précision par les directives des différents comités. Elles revêtent une importance particulière dans les régimes où le Conseil de sécurité a ajouté des noms de personnes physiques ou morales par le biais d'une annexe à la résolution créant le régime de sanctions. Ces annexes ne fournissent souvent pas les résumés des motifs justifiant l'inscription sur la liste des sanctions⁷⁹¹, comme la résolution l'exige le plus souvent, voire même omettent des informations d'identification de base, telle que la date de naissance, dans le cas pourtant récent de l'annexe à la résolution 2653 (2022) par exemple⁷⁹².

Le Comité 1267 (1999) a pendant longtemps été le plus concerné par des inscriptions proposées par des Etats Membres sur sa liste de sanctions ne fournissant pas les informations minimales, notamment celles permettant d'éviter les « faux positifs » liés à des homonymies. Ce formalisme pour la procédure d'inscription n'est introduit qu'en 2006 avec la résolution 1735 (2006), introduisant une déclaration de cas standardisée, avec des critères et un minimum requis⁷⁹³.

Avec le soutien de son équipe de surveillance, le Comité 1267 (1999) va ainsi entreprendre un travail considérable, en 2008 et 2009, de publication des motifs et de révision des 488 noms inscrits sur sa liste au 30 juin 2008⁷⁹⁴, dont le Conseil de sécurité lui a délégué l'administration, en application respectivement des paragraphes 13 et 25 de la résolution 1822 (2008). En 2008, le Comité 1267 (1999) a apporté des modifications à 289 noms inscrits à la liste des sanctions, afin que celle-ci soit « aussi à jour et exacte que possible »⁷⁹⁵.

Le paragraphe 15 de la résolution 1822 (2008) prévoit également que les motifs ayant présidé à l'inscription du nom d'une personne physique ou morale soient publiés sur le site internet du Comité, et que l'Etat Membre de nationalité et de résidence inclut ce résumé « lorsqu'ils avisent ou informent la personne ou

⁷⁹⁰ THOMAS BIERSTEKER, « Targeted Sanctions and Individual Human Rights », *International Journal*, 2010, pp. 109-115.

⁷⁹¹ *A contrario*, les annexes I et II de la résolution 1970 (2011) fournissent aussi bien un résumé (certes succinct) des motifs que les identifiants requis ; S/RES/1970, 26 février 2011, annexes I et II, pp. 8-10.

⁷⁹² S/RES/2653, 21 octobre 2022, annexe, p. 9.

⁷⁹³ PAUL EDEN, « United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson », in : Matthew Happold, Paul Eden, (dirs), *Economic Sanctions and International Law*, Hart, 2016, p. 151.

⁷⁹⁴ S/2009/676, 31 décembre 2009, annexe, para. 4, p. 2.

⁷⁹⁵ S/2008/848, 31 décembre 2008, annexe, para. 5, p. 3.

l'entité concernée de son inscription de son nom sur la Liste »⁷⁹⁶, en application du paragraphe 17 de ladite résolution.

B. Evolution des procédures d'inscription et de radiation et transfert partiel des responsabilités des comités

1. *Transfert de la procédure de radiation vers des entités externes aux comités*

Les premières lignes directrices définissant la procédure pour ajouter et radier les individus et entités figurant sur la liste du Comité 1267 (1999) ont été publiées le 8 novembre 2002⁷⁹⁷, suite à l'adoption de la résolution 1390 (2002), dans laquelle le Conseil de sécurité prie son Comité de « publier sans tarder les directives et les critères nécessaires pour faciliter la mise en œuvre des mesures visées au paragraphe 2 » de cette même résolution⁷⁹⁸.

De facto, il n'existait aucun mécanisme préalable pour la radiation des individus ajoutés entre la création du Comité 1267 (1999), le 15 octobre 1999, jusqu'à l'adoption de ces lignes directrices le 8 novembre 2002. Ces dernières indiquent d'autre part que seul un Etat Membre peut soumettre une demande d'ajout ou de radiation au nom de tout individu ou entité figurant sur la liste du Comité 1267 (1999).

Cette évolution répond néanmoins à de nombreuses critiques et une pression croissante sur le Conseil de sécurité depuis la création du Comité 1267 (1999), de la part des « *like-minded States* » sur les sanctions⁷⁹⁹, de juristes mais également de l'Assemblée générale⁸⁰⁰. Cette dernière a notamment demandé en 2005 au « Conseil de sécurité de veiller, avec le concours du Secrétaire général, à ce que les procédures prévues pour inscrire des particuliers et des entités sur les listes de personnes et d'entités passibles de sanctions et pour les rayer de ces

⁷⁹⁶ S/2008/848, 31 décembre 2008, annexe, para. 19, p. 6.

⁷⁹⁷ « *The guidelines, in addition to usual procedural issues, incorporate a mechanism for listing and de-listing of individuals and entities to be placed on or removed from the list referred to in paragraph 2 of resolution 1390 (2002)* » ; SC/7571, « 1267 Committee Approves New Guidelines », 18 novembre 2002.

⁷⁹⁸ S/RES/1390, 16 janvier 2002, para. 5, alinéa d, p. 3.

⁷⁹⁹ « Groupe des États de même avis sur les sanctions ciblées », selon la traduction officielle utilisée dans les correspondances adressées au Président du Conseil de sécurité : S/2015/867, 12 novembre 2015 ; S/2018/1094, 11 décembre 2018 ; il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Costa Rica, du Danemark, de la Finlande, du Liechtenstein, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse.

⁸⁰⁰ JAMES COCKAYNE, REBECCA BRUBAKER, NADESHDA JAYAKODY, « Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures », United Nations University, 2018, p. 7.

listes, ainsi que octroyer des dérogations à des fins humanitaires, soient équitables et transparentes »⁸⁰¹.

Le Secrétaire général a alors adressé, pour donner suite aux recommandations de l'Assemblée générale, un document officiel aux Membres du Conseil de sécurité, début 2006, indiquant selon lui quels devraient être les « standards minimums requis » pour disposer d'une procédure équitable et transparente⁸⁰². Son Conseiller juridique en a rappelé les termes au Conseil de sécurité lors de sa 5474^e séance⁸⁰³ :

- Toute personne visée par des mesures du Conseil de sécurité a le droit d'en être informée et d'en connaître les motifs ;
- Toute personne concernée a le droit d'être entendue ;
- Toute personne concernée a le droit de voir son cas réexaminé par un mécanisme d'examen efficace ;
- Le Conseil de sécurité, par l'intermédiaire de ses comités, devrait procéder régulièrement à l'examen des sanctions imposées, selon une périodicité « proportionnelle aux droits et intérêts impliqués »⁸⁰⁴.

Le Conseil de sécurité prendra en compte partiellement ces recommandations, notamment la nécessité de formaliser la procédure de radiation afin d'améliorer les garanties procédurales des personnes physique et moral soumises par le Conseil de sécurité aux mesures prévues à l'article 41 de la Charte. La mise en œuvre de ce nouveau mécanisme d'examen, instauré par souci d'indépendance en dehors du périmètre des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, qui va donc transférer à des entités exogènes la formalisation de la procédure de radiation.

Point focal créé par la résolution 1730 (2006)

La création du point focal par la résolution 1730 (2006), votée le 19 décembre 2006, constitue un progrès majeur pour l'ensemble des régimes de sanctions en dehors du mandat du Médiateur.

Dans cette résolution, le Conseil de sécurité rappelle tout d'abord dans les deux paragraphes introductifs ses intentions en matière de sanctions et d'ajout et de radiation d'individus et d'entités sur les listes de comités, langage en partie issu

⁸⁰¹ A/RES/60/1, 24 octobre 2005, para. 109, pp. 28-29.

⁸⁰² BARDO FASSBENDER, « Targeted Sanctions and Due Process », Study Commissioned by the UN Office of Legal Affairs, 20 March 2006.

⁸⁰³ S/PV.5474, 22 juin 2006, p. 5.

⁸⁰⁴ S/PV.5474, 22 juin 2006, p. 5.

d'une déclaration du Président du Conseil de sécurité du 22 juin 2006⁸⁰⁵ ; il s'agit notamment :

- que les « sanctions soient ciblées avec soin » ;
- qu'elles « tendent à des objectifs clairs » ;
- qu'elles garantissent un « équilibre entre efficacité et incidences négatives possibles » ;
- « que des procédures équitables et claires soient en place pour l'inscription d'individus et d'entités sur les listes des comités des sanctions et pour leur radiation de ces listes » ;
- que des procédures équitables et claires soient en place « pour l'octroi d'exemptions pour raisons humanitaires »⁸⁰⁶.

Ces paragraphes introductifs constituent un ensemble de lignes directrices pour le travail des comités en matière d'administration générale et de modification de la liste de sanctions, et rappellent de manière concise les principes qui devraient les guider dans leur travail.

Cette résolution met surtout en place par son paragraphe 1 une procédure décrite en annexe, qui remplace la procédure précédente qui s'apparentait jusqu'alors à un « recours gracieux », à l'initiative exclusive d'un Etat, et « en aucun cas par l'individu ou l'entité directement visé ou ses représentants »⁸⁰⁷.

Le Conseil de sécurité demande au Secrétaire général de créer un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation. La principale innovation, détaillée dans le paragraphe 1 de la procédure de radiation annexée à la résolution 1730 (2006), réside ainsi dans la possibilité dont un individu ou une entité dispose désormais de saisir directement le point focal, sans devoir passer uniquement par un Etat.

Le point focal créé par la résolution 1730 (2006) est *de facto* une fonction attribuée à un fonctionnaire international affecté au sein du Service du Secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de sécurité du Secrétariat général. Il a pour tâche de formaliser les demandes de radiation en provenance d'individus et d'entités, et de transmettre celles-ci aux Etats concernés et à la présidence du Comité. Il s'agit d'une procédure complexe, détaillée en huit paragraphes⁸⁰⁸. Pour aboutir, il faut dans un premier temps qu'au moins l'un des gouvernements à l'origine de l'inscription sur la liste ou ceux de résidence

⁸⁰⁵ S/PRST/2006/28, 22 juin 2006, p. 2.

⁸⁰⁶ S/RES/1730, 19 décembre 2006.

⁸⁰⁷ JEAN-LUC FLORENT, « Les destinataires non étatiques des résolutions du Conseil de sécurité », SFDI Colloque du Mans, Le sujet en droit international, Paris, éd. Pedone, 2005, p. 112.

⁸⁰⁸ S/RES/1730, 19 décembre 2006, annexe intitulée « procédure de radiation », paras. 1 à 8, pp. 2-3.

ou de nationalité, ou tout Etat membre du Comité, recommande la radiation de l'individu pour que sa demande, accompagnée de ses explications, soit mise à l'ordre du jour du Comité par son Président⁸⁰⁹. La résolution 1730 (2006) ajoute, dans son paragraphe 6 alinéa c, qu'il « suffit qu'un membre du Comité se prononce en faveur de la radiation pour que cette question soit inscrite à l'ordre du jour du Comité ». Ce même alinéa ajoute que « si, après un mois, aucun membre du Comité ne recommande la radiation de la liste, la demande est réputée rejetée et le Président du Comité en informe le point focal », ce dernier étant en charge d'informer le requérant de la décision du Comité.

Médiateur créé par la résolution 1904 (2009)

Le bureau du Médiateur du Comité 1267 (1999) a été créé le 17 décembre 2009 par la résolution 1904 afin d'assister, en tout indépendance du Conseil de sécurité, le Comité dans l'examen des demandes de radiation de la liste des sanctions⁸¹⁰. Cette indépendance, mise en avant dans les différentes résolutions concernant le Médiateur, est garantie par son processus de nomination, par le Secrétaire général⁸¹¹. Le Médiateur n'est pas un membre du Secrétariat, comme l'était le point focal jusqu'à l'adoption de la résolution 2744 (2024)⁸¹², mais un consultant⁸¹³, comme les membres des groupes d'experts (voy. *supra* pp. 170-171). Son mandat est renouvelé tous les 30 mois depuis 2012 – son dernier renouvellement date du 17 décembre 2021 avec la résolution 2610⁸¹⁴.

Le Médiateur a pour rôle de recevoir les demandes des personnes ou entités souhaitant leur radiation de la liste des sanctions du Comité 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015), et présenter à ce dernier ses observations et une recommandation sur les suites à donner aux demandes de radiation – à savoir soit le maintien sur la liste, soit d'envisager de procéder à la radiation. Son intitulé actuel est le « Bureau du Médiateur du Comité des sanctions contre l'EIIL (Daech) et Al-Qaida ». Le Médiateur fait également, dans ses rapports semestriels au Conseil de sécurité, des recommandations ; au paragraphe 50

⁸⁰⁹ S/RES/1730, 19 décembre 2006, annexe intitulée « procédure de radiation », para. 6, alinéa a, p. 2.

⁸¹⁰ S/RES/1904, 17 décembre 2006.

⁸¹¹ JAMES COCKAYNE, REBECCA BRUBAKER, NADESHDA JAYAKODY, « Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures », *op. cit.*, p. 23.

⁸¹² S/RES/2744, 19 juillet 2024.

⁸¹³ Description du poste « *focal point for de-listing* » sur le portail des carrières des Nations Unies, accès le 8 août 2024 à l'adresse suivante :

<https://careers.un.org/jobSearchDescription/240315?language=fr>

⁸¹⁴ S/RES/1904, 17 décembre 2006 ; S/RES/1989, 17 juin 2011 ; S/RES/2083, 17 décembre 2012 ; S/RES/2161, 17 juin 2014 ; S/RES/2253, 17 décembre 2015 ; S/RES/2368, 20 juillet 2017 ; S/RES/2610, 17 décembre 2021.

de son dernier rapport⁸¹⁵, il évoque « la pratique établie en 2021 par le Bureau et le Comité », « dont il estime qu'elle continue d'améliorer la transparence », consistant pour le Médiateur à « communiquer au requérant une version expurgée du rapport d'ensemble » le concernant, plutôt qu'un résumé de la seule analyse du Médiateur », et « recommande d'adapter le texte de la prochaine résolution, dont l'examen est prévu pour 2024, pour y faire figurer cette pratique ».

La résolution 2610 (2021) prévoit qu'en l'absence de consensus, « le Président, agissant à la demande d'un des Membres du Comité, soumet la question de la radiation au Conseil », formalisant par une résolution une méthode de travail décidée à l'origine par le Comité 253 (1968)⁸¹⁶.

Il constitue selon Schermer et Blokker un « développement remarquable » (« *remarkable development* »)⁸¹⁷. En effet, alors que le point focal est un fonctionnaire international membre du Secrétariat général, le Médiateur est pour sa part nommé par le Secrétaire général pour son indépendance et son impartialité, et s'engage à ne « solliciter ni recevoir d'instructions d'aucun gouvernement »⁸¹⁸.

Les statistiques disponibles indiquent que le bureau du Médiateur a traité à ce jour 100 demandes de radiation pour lesquelles la procédure de médiation a été menée à son terme⁸¹⁹. Sur ce total, il en a rejeté de lui-même 30, et a transmis 70 recommandations de radiation au Comité 1267 (1999) conformément au paragraphe 2 de l'annexe 2 de la résolution 2610 (2021). Ces requêtes conduisant à la suppression de la liste des sanctions de 65 personnes et de 28 entités – une requête pouvant inclure plusieurs noms de personnes et/ou d'entités⁸²⁰.

⁸¹⁵ S/2023/662, 12 septembre 2023, p. 9, para. 50.

⁸¹⁶ S/11594, *op. cit.*, p. 7, para. 9.

⁸¹⁷ HENRY G. SCHERMERS, NIELS M. BLOKKER, *International Institutional Law : Unity Within Diversity*, *op. cit.*, p. 938, para. 1483.

⁸¹⁸ S/RES/2610, 17 décembre 2021, p. 17, para. 63 ; notons que les fonctionnaires internationaux du Secrétariat général sont soumis à la même obligation de « loyalisme » vis-à-vis des Etats Membres ; Commission de la fonction publique internationale, *Normes de conduite de la fonction publique internationale*, New York, Nations Unies, 2013.

⁸¹⁹ S/2023/662, 12 septembre 2023, p. 3, para. 9.

⁸²⁰ E.g. la requête numéro 8, relative à la radiation d'un individu, Ahmed Ali Nur Jim'ale, et de 23 entités lui étant liées ; accès le 28/08/2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/fr/ombudsperson/status-of-cases#_ftn1

2. Limites actuelles du transfert et perspectives

Evolutions et regrets

L'architecture actuelle est décrite par Farrall comme un système de gouvernance multi-couches complexe avec à son sommet le Conseil de sécurité⁸²¹.

La création d'un « point focal » puis du « bureau du Médiateur », deux entités mandatées par le Conseil de sécurité pour traiter les demandes de radiation de la liste consolidée des mesures de sanctions du Conseil de sécurité, constituent donc des étapes importantes dans l'évolution des méthodes de travail des comités. Cette capacité dont dispose une personne physique ou morale (*via* un représentant) de pouvoir saisir officiellement un organe subsidiaire du Conseil de sécurité pour lui demander sa radiation de la liste consolidée des sanctions représente une évolution majeure, comme indiqué *supra*.

L'exigence d'un droit de recours effectif aux mesures de sanctions pour toute personne physique ou morale placée sous sanctions, implique en effet, en l'absence de contrôle juridictionnel, un double regard, par deux entités formellement distinctes, et donc un processus de révision des sanctions qui serait indépendant de l'autorité ayant décidé des mesures de sanctions – à savoir l'organe subsidiaire du Conseil de sécurité mandaté par ce dernier⁸²², soit le respect d'un principe fondamental énoncé par Montesquieu dès le XVIII^e siècle, selon lequel « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

Cette forme d'externalisation d'un processus relevant jusqu'alors de la compétence exclusive d'organes subsidiaires du Conseil de sécurité, en application des dispositions de la Charte et donc en conformité avec son traité constitutif, constitue donc une avancée procédurale significative. Pour rappel, un contrôle des décisions du Conseil de sécurité par la Cour internationale de Justice a été exclu par cette dernière dans l'avis consultatif du 21 juin 1971 (voy. pp. 33-34)⁸²³.

⁸²¹ JEREMY FARRALL, « Should the United Nations Security Council Leave it to the Experts? The Governance and Accountability of UN Sanctions Monitoring », in : Jeremy Farrall, Kim Rubenstein, (dirs.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*, op. cit., pp. 203-204.

⁸²² JAMES COCKAYNE, REBECCA BRUBAKER, NADESHDA JAYAKODY, « Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures », op. cit., p. 23.

⁸²³ C.I.J., *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p.469, para. 89.

Ces entités ont pour rôle principal de recevoir de la part de personnes physique ou morale leurs demandes de radiation, les mettre en forme, en examiner la conformité avec les critères définis par les résolutions du Conseil pertinentes, les soumettre aux comités en charge du régime de sanctions concerné, et de maintenir le requérant informé de chaque étape du processus, y compris de l'issue de sa demande, dans un délai imparti. L'organe subsidiaire conserve ainsi, en toutes circonstances, le pouvoir de décision – seule la procédure est externalisée, à savoir la réception de la demande, son traitement et son suivi. Toutefois, dans le cas du Médiateur, l'ensemble des recommandations de ce dernier ont été suivies par le Comité 1267 (1999), comme souligné *supra*.

Selon Cockayne, Brubaker et Jayakody, certains Etats Membres permanents du Conseil de sécurité regretteraient d'avoir créé cette fonction de Médiateur⁸²⁴. Ce dernier aurait entraîné une perte de contrôle du processus de radiation au détriment du Conseil de sécurité, obligeant ses Membres à dépenser du capital politique dans l'hypothèse où ils voudraient s'opposer à la recommandation de retrait formulée par le Médiateur⁸²⁵. Par conséquent, la Fédération de Russie et les Etats-Unis d'Amérique s'opposeraient systématiquement à tout projet d'extension de son mandat à d'autres régimes de sanctions⁸²⁶. La présence du Médiateur du Comité 1267 (1999) empêcherait les Etats Membres de faire ce qu'ils veulent faire, contrairement aux autres régimes de sanctions⁸²⁷, qui pourraient être instrumentalisés par le P5 en l'absence des garanties procédurales que celui-ci apporte⁸²⁸. L'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 2744 (2024) le 19 juillet 2024⁸²⁹, sous présidence russe, confirme cette volonté de privilégier la fonction de point focal, retirée au Secrétariat général et qui concerne désormais l'ensemble des comités, à l'exception du Comité 1267 (1999) (voy. *infra* p. 205)⁸³⁰.

⁸²⁴ JAMES COCKAYNE, REBECCA BRUBAKER, NADESHDA JAYAKODY, « Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures », *op. cit.*, p. 19

⁸²⁵ « It's costly, suggests a loss of control [by the Council] of the process, forces you to spend political capital to ensure there is no delisting » ; *Ibid*.

⁸²⁶ *Ibid*.

⁸²⁷ « And that, in turn, suggests that the US – and perhaps not only the US – may oppose extension of the functions of the Ombudsperson to other regimes precisely because these regimes allow states to do what they cannot in the IDAQ sanctions regime, with the Ombudsperson present » ; *ibid*.

⁸²⁸ « Some of those we interviewed that have particularly good understanding of the views of permanent members also made other remarks that point to P5 willingness to instrumentalize sanctions processes » ; *ibid.*, p. 20.

⁸²⁹ S/RES/2744, 19 juillet 2024.

⁸³⁰ *Ibid*.

Projets de réforme

En 2015, le Groupe des Etats de même avis sur les sanctions ciblées a présenté en annexe d'un courrier adressé au Président du Conseil de sécurité un premier projet ambitieux de réforme des régimes de sanctions⁸³¹, centré autour de la refonte des procédures de demandes d'inscription et de radiation. Ce projet détaillé de 16 pages⁸³², prévoyait entre autres de transformer le bureau du Médiateur en institution permanente (ou mission politique spéciale), d'étendre son mandat à l'ensemble des régimes, et de créer un comité technique des sanctions, une institution permanente composée de représentant des Etats Membres chargée « de garantir l'interprétation et l'application uniformes des mesures de sanctions dans le cadre des différents régimes »⁸³³. Cette réforme aurait également donné au Médiateur du Comité 1267 (1999) le pouvoir de radier un requérant de la liste consolidée des sanctions, à l'issue de la procédure, mais également de traiter les demandes de dérogation humanitaires, et d'améliorer sensiblement les garanties procédurales pour l'ajout et la radiation.

En 2018, un second projet, moins ambitieux, est collectivement présenté au Conseil de sécurité, toujours par le Groupe des Etats de même avis sur les sanctions ciblées. Les membres du groupe rappellent dans le courrier de transmission au Président du Conseil de sécurité leur correspondance précédente de 2015, indiquant que les propositions relatives à la garantie d'une procédure régulière, et à l'élargissement du mandat du Médiateur à d'autres régimes de sanctions, « sont toujours d'actualité dans la mesure où elles n'ont pas encore été prises en compte par le Conseil dans ses résolutions assorties de sanctions »⁸³⁴. Le projet de 2018 se concentre ainsi sur ces deux aspects, abandonnant les propositions les plus novatrices et pour l'adoption desquelles, comme indiqué *supra*, le contexte politique au Conseil ne semble pas propice.

Enfin, le dernier projet, publié sous forme de rapport en mars 2021⁸³⁵, et dont une version synthétique est annexée à la correspondance au Président du Conseil de sécurité adressée par le Groupe des Etats de même avis sur les sanctions ciblées en juin 2021⁸³⁶, propose d'introduire un mécanisme spécifique, adapté au contexte, d'examen indépendant pour traiter notamment les demandes de radiations des listes des sanctions, hors mandat du bureau du Médiateur. Cette « instance de contrôle tenant compte du contexte », permettrait

⁸³¹ S/2015/867, 12 novembre 2015.

⁸³² *Ibid.*, pp. 3-18.

⁸³³ *Ibid.*, p. 14.

⁸³⁴ S/2018/1094, 11 décembre 2018, p. 1.

⁸³⁵ THOMAS BIERSTEKER, LARISSA VAN DEN HERIK, REBECCA BRUBAKER, « Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regimes », Genève, Global Governance Centre, Graduate Institute of International and Development Studies, 2021.

⁸³⁶ S/2021/567, 14 juin 2021.

selon ses concepteurs, d'une part de renforcer les garanties procédurales du système de sanctions de l'ONU, et d'autre part de préserver l'intégrité des décisions du Conseil de sécurité et « une application efficace des sanctions de l'ONU »⁸³⁷. En effet, dès l'introduction du rapport, les auteurs soulignent que ce mécanisme, adapté au contexte, « n'empiète pas sur l'autorité du Conseil »⁸³⁸.

Réforme du point focal et rétablissement du groupe de travail informel

Le Conseil de sécurité, en adoptant la résolution 2744 (2024), a finalement décidé de réformer et de consolider le statut de point focal mis en place par la résolution 1730 (2006) (voy. *supra*, p. 197). Le nouveau point focal, avec un contrat de consultant (voy. *supra* p. 204), reprend « tous les mandats du point focal initial »⁸³⁹, et officie désormais à plein temps, depuis New York⁸⁴⁰, pour la réception et le traitement des demandes de radiation. Le choix du Conseil de se porter sur un point focal renforcé est explicité par le paragraphe 4 de la résolution 2744 (2024), le Conseil de sécurité indiquant qu'il « entend garder constamment à l'examen le mandat et les tâches confiés au Point focal »⁸⁴¹, ce qui fait écho aux préoccupations exprimées *supra* au sujet du médiateur.

La même résolution établit, en son paragraphe 5, un nouveau « groupe de travail informel [...] chargé d'examiner les questions générales relatives aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité »⁸⁴², sur le modèle de celui créé en application du paragraphe 3 de la note du Président du Conseil de sécurité datée du 17 avril 2000 (S/2000/319), et dont le mandat a pris fin suite à l'adoption de la résolution 1732 (2006).

⁸³⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁸³⁸ « *Building on the findings from the UNU study* [Cockayne et autres, « Fairly Clear Risks », op. cit.], *the present report elaborates on the idea for a context-sensitive mechanism that does not infringe on the Council's authority* » ; THOMAS BIERSTEKER, LARISSA VAN DEN HERIK, REBECCA BRUBAKER, « Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regimes », Genève, Global Governance Centre, Graduate Institute of International and Development Studies, 2021, p. 8.

⁸³⁹ S/RES/2744, 19 juillet 2024, para. 3.

⁸⁴⁰ Description du poste « *focal point for de-listing* » sur le portal des carrières des Nations Unies, accès le 8 août 2024 à l'adresse suivante : <https://careers.un.org/jobSearchDescription/240315?language=fr>

⁸⁴¹ *Ibid.*, para. 4.

⁸⁴² *Ibid.*, para. 5.

Troisième Partie – Du formel au virtuel, évolution des pratiques et procédures de travail des comités des sanctions

Chapitre 1 : Organisation du travail des comités

Section 1. Principes généraux d'organisation des comités des sanctions

A. Composition des comités, présidences, budget et directives de travail

1. Evolution de la composition des comités

Evolution quantitative

Dès les premières années d'existence du premier organe subsidiaire créé en application de la résolution 253 (1968), les règles fixées initialement quant à sa composition et sa présidence ont été modifiées substantiellement, à l'initiative de l'URSS et de Membres élus qui se déclaraient non-alignés et contre l'avis des pays occidentaux. Ces modifications, qui avaient vocation à améliorer l'efficacité du Comité dont la mission était considérée comme essentielle dans la lutte contre les régimes racistes d'Afrique Australe, ont été décidées dans un contexte plus général d'ambiguïté de positionnement face aux questions de décolonisation au Conseil de sécurité, marqué par les tensions entre blocs occidental centré autour du P3, pro-soviétique (autour du P2) et non-alignés, et de tiraillement pour les pays occidentaux entre priorités contradictoires de construction du multilatéralisme et promotion d'outils collectifs de règlements des conflits, d'un côté, et de diplomatie bilatérale, lutte d'influence entre blocs et de défense des intérêts nationaux de l'autre⁸⁴³.

Les comités des sanctions n'ont ainsi pas toujours été pléniers, à savoir composés de la totalité des Membres du Conseil de sécurité. Le Comité créé en application de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité ne comprenait ainsi que sept Membres à l'origine. Sa composition, après sa création, a été annoncée par un communiqué du Président du Conseil de sécurité, soulignant qu'« un accord a été réalisé afin de donner au comité la composition suivante : Algérie, Paraguay, Inde, France, Etats-Unis d'Amérique, Royaume Uni et URSS », soit trois Membres élus et quatre Membres permanents⁸⁴⁴.

Sa présidence changeait alors tous les deux mois, « dans l'ordre alphabétique anglais »⁸⁴⁵, à l'exception des trois premiers mois de présidence assurés par

⁸⁴³ AURIANE GUILBAUD, « 276 (1970) : la situation en Namibie », in : Mélanie Albaret, Emmanuel Decaux, Nicolas Lemay-Hébert, Delphine Placidi-Frot, (dirs.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, op. cit., pp.76-78.

⁸⁴⁴ S/8697, 29 juillet 1968, para. 5.

⁸⁴⁵ S/9252, 12 juin 1969, para. 3.

l'Inde⁸⁴⁶ puis par le Pakistan⁸⁴⁷. Néanmoins, tant cette présidente tournante que la composition restreinte du comité à sept Membres soulèvent alors des questionnements, notamment en termes d'efficacité et de suivi des dossiers. Dans sa note du 10 avril 1970, le Président du Conseil de sécurité fait état de l'existence de ces débats, indiquant que « la question d'un élargissement fera l'objet d'un plus ample examen »⁸⁴⁸.

Ce n'est que le 30 septembre 1970, par la note S/9951, que le Président du Conseil de sécurité annonce qu'à partir du 1^{er} octobre 1970, le Comité 253 (1968) sera composé de l'ensemble des Membres du Conseil de sécurité⁸⁴⁹. Certains Membres ont exprimé par écrit leurs réserves à l'élargissement de la composition du Comité à l'ensemble des Membres du Conseil, qui ont été consignées dans le quatrième rapport du Comité à la demande du Président du Conseil de sécurité. Ce quatrième rapport souligne ainsi que certaines délégations considèrent qu'un Comité au format restreint « aurait pu accomplir un travail plus efficace ».

Des observations similaires ont été faites lors de la 36^e séance du Comité 253 (1968)⁸⁵⁰, qui s'est déroulée à New York le 29 octobre 1970 avec pour la première fois des représentants des 15 Membres du Conseil. Le délégué étasunien a ainsi rappelé que « sa délégation a exprimé l'opinion qu'un comité plus restreint pourrait travailler avec plus d'efficacité », et qu'il « serait souhaitable d'établir un organe subsidiaire plus restreint chargé des questions courantes ». Le représentant français indique aussi que « sa délégation considère qu'un organe restreint serait préférable », ajoutant qu'il ne « sera pas possible d'avancer beaucoup dans [les travaux du Comité] pendant le reste de l'année du fait des discussions prolongées auxquelles a donné lieu sa composition. De l'avis de sa délégation, ces discussions ont été inutiles »⁸⁵¹.

Les délégués zambien et soviétique ont par ailleurs souligné que leurs délégations auraient préféré accroître la composition du Comité de deux Membres, et non d'en faire un Comité plénier⁸⁵². Néanmoins, la règle du « *committee of the whole* » deviendra le modèle type de composition des comités des sanctions dès cette date, sans être depuis modifiée⁸⁵³.

⁸⁴⁶ S/8954, 31 décembre 1968, para. 2.

⁸⁴⁷ S/9252, 12 juin 1969, para. 3.

⁸⁴⁸ S/9748, 10 avril 1970, para. 4.

⁸⁴⁹ S/9951, 30 septembre 1970, para. 3.

⁸⁵⁰ S/AC.15/SR.36, 5 novembre 1970.

⁸⁵¹ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁵² S/AC.15/SR.36, 5 novembre 1970, pp. 2-3.

⁸⁵³ JEREMY FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, *op. cit.*, pp. 147-148.

Evolution qualitative

Le niveau de représentation des Comités 253 (1968) et 421 (1977) n'a pas fait l'objet d'observations de la part des ouvrages de référence sur ce sujet. Pour le Comité 661 (1990), le premier de la décennie des sanctions, Conlon consacre une section entière à l'évolution des modalités de réunions du Comité. Il constate d'abord que les premières réunions officielles du Comité étaient organisées, pour un coût d'environ USD 4.700 par heure, dans les « petites » salles de conférence du sous-sol du bâtiment de l'Assemblée générale où les comités se réunissent toujours, et que le service d'interprétariat était assuré par les mêmes interprètes officiant pour les séances du Conseil de sécurité. Il souligne ensuite que la durée de ces réunions est passée d'environ trois heures en 1990 à une heure en 1994⁸⁵⁴.

Au sujet de la représentation, Conlon constate qu'en raison de l'évolution de la charge de travail, alors qu'entre « onze et douze membres étaient représentés par leurs 'représentants permanents auprès des Nations Unies' [...], il y a eu un déclin graduel en termes de représentation au représentant permanent adjoint, puis au niveau conseiller, ensuite à celui de premier secrétaire et enfin aux *stagiaires* »⁸⁵⁵. Conlon considère, compte-tenu de l'importance des titres et rang dans la « sous-culture » diplomatique, que ce déclin n'est pas anecdotique, sous-entendu que l'intérêt porté au travail d'un Comité se mesure également à son niveau de représentation. Il observe par ailleurs que le niveau de connaissance dans les sujets abordés était très faible, de l'ordre de un ou deux « spécialistes » sur un total de 134 délégués ayant pris la parole en Comité, que cela soit sur des domaines techniques que juridiques, y compris en droit international⁸⁵⁶.

Dorosin et Scharf font la même observation. Selon eux, les délégués qui composent les comités ne sont pas des juristes, mais des diplomates, dont les décisions sont le fruit de négociations et non de raisonnement juridiques. Une tendance renforcée par la règle du consensus, qui encourage le marchandage (« *horse-trading* ») au lieu d'une prise de décision fondée sur des principes (« *principled decision-making* »)⁸⁵⁷.

⁸⁵⁴ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 27.

⁸⁵⁵ « *After the beginning, when some eleven or twelve members were represented by their states' permanent representatives to the United Nations (including even an ambassador known to the staff as the "P-1"), there was a gradual decline in representation to deputy permanent representatives, then to counselors, then to first secretaries and from there downward to stagiaires* » ; *ibid.*, pp. 27-28.

⁸⁵⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁸⁵⁷ MICHAEL P. SCHARF, JOSHUA L. DOROSIN, « Interpreting UN Sanctions: The Rulings and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee », *op. cit.*, p. 821.

2. Evolution des règles relatives à la Présidence des comités

Rôle du Président

Le Président du Comité joue un rôle central dans l'activité de son Comité. Ce rôle est encadré par les directives de chaque Comité, qui précisent, sauf exception, que le Président:

- préside les séances officielles et les consultations informelles ;
- fait rapport au Conseil de sécurité sur les travaux du Comité et sur l'application des mesures imposées, présente ses observations et recommandations sur la manière d'améliorer ces mesures, et rend compte d'éventuelles infractions à ces mesures ;
- tient des conférences de presse et publie des Communiqués de presse sur les travaux du Comité, après consultation et autorisation de celui-ci ;
- convoque les séances officielles et informelles, d'initiative ou à la demande d'un membre ;
- mène des consultations en cas d'absence de consensus dans la prise de décision ;
- distribue le projet de décision écrite dans le cadre d'une procédure d'approbation tacite ;
- décide d'écouter le délai de la procédure d'approbation tacite en cas d'urgence.

Par ailleurs, la procédure de radiation définie en annexe de la résolution 1730 (2006) confie également au Président des comités des sanctions les tâches suivantes :

- reçoit les recommandations de radiation du point focal ou du gouvernement concerné et inscrit la demande de radiation à l'ordre du jour du Comité⁸⁵⁸ ;
- informe le point focal en cas de rejet de la demande de radiation dans le cadre fixé par le paragraphe 6, l'alinéa c.

Le Président, nommé à titre personnel, dispose donc de prérogatives lui permettant de moduler le niveau d'activité de son Comité en fonction de son implication et degré d'initiative, comme nous l'avons vu *supra* dans le cas du Comité 1237 (1999) (voy. pp. 157-159). Conlon indique que le Président joue un rôle primordial du fait de sa relation de travail avec le Secrétariat du Comité, et de l'ensemble des décisions administratives et procédurales qu'il prend de

⁸⁵⁸ S/RES/1730, 19 décembre 2006, p. 2, para. 6, alinéa a.

façon régulière⁸⁵⁹. Il joue un rôle de « *gatekeeper* » pour le Comité, tant externe aux Nations Unies qu'en interne, et également d'intermédiaire et de médiateur en cas de désaccord au sein du Comité, compte tenu de la règle du consensus⁸⁶⁰. Colon note néanmoins que la plupart des Présidents de Comité, en tant que Représentants permanents de leurs pays respectifs au Conseil de sécurité, ont d'une manière générale peu de temps à consacrer au travail quotidien des comités, et que ce rôle est souvent délégué à des assistants⁸⁶¹.

Weschler considère que l'ambassadeur Fowler a transformé le rôle souvent « passif » de Président de Comité en un « rôle actif »⁸⁶². Alabrune constate également cette évolution dans la pratique de la Présidence, soulignant son importance « dans la manière dont [un comité] prend ses décisions », alors même que la celle-ci « n'appelait toutefois pas, traditionnellement, l'attention publique sur son titulaire »⁸⁶³. Il explique cette évolution par « les initiatives prises par des présidents de comités (cas de l'Angola) », estimant que certains présidents « semblent en effet désireux d'entourer leur action d'une certaine publicité »⁸⁶⁴.

D'une Présidence mensuelle à une rotation annuelle

La note S/9951 du 30 septembre 1970 modifie, outre la composition du Comité, les règles relatives à la présidence : elle sera désormais tournante, mensuellement, sur la même cadence que le Conseil. Le Comité 253 (1968) a de fait été présidé par des Membres permanents du Conseil de sécurité à de nombreuses reprises, jusqu'à l'élection le 30 mars 1972 du représentant permanent du Soudan comme Président du Comité, pour une durée de neuf mois⁸⁶⁵.

La présidence mensuelle du Comité 253 (1968) a immédiatement généré une forte insatisfaction des Membres du Comité les plus impliqués. C'est la Somalie, appuyée par l'URSS et des pays pour certains non-alignés (Argentine, Chine, Guinée, Inde, Panama, Soudan et Yougoslavie), qui est à l'initiative lors de la 64^e séance privée du Comité d'une proposition visant à remplacer le système institué par consensus le 30 septembre 1970 par une présidence

⁸⁵⁹ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 29.

⁸⁶⁰ *Ibid.*

⁸⁶¹ *Ibid.*, pp. 29-30.

⁸⁶² « Fowler further transformed the often passive role of the sanctions committee chair into an active one » ; JOANNA WESCHLER, « The Evolution of Security Council Innovations in Sanctions », Hiver 2009-2010, *International Journal*, 65(1), p. 39.

⁸⁶³ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, p. 232.

⁸⁶⁴ *Ibid.*

⁸⁶⁵ S/10852/Rev.1, para. 3.

annuelle. Ces pays considéraient en effet que la capacité de travail du Comité 253 (1968) était sérieusement impactée par la rotation mensuelle de la présidence, et qu'une présidence annuelle « assurerait une plus grande continuité dans la directions des travaux, qui ont un caractère déterminé et continu, et dans la suite qui est donnée ».

Cette procédure proposée, certes différente de celle pratiquée par le Conseil de sécurité car basée sur une élection et non sur un système de rotation, serait par contre conforme à celle suivie ailleurs : selon le délégué somalien, « si le Comité prenait une telle décision, il ne ferait d'ailleurs qu'aligner sa procédure sur la pratique d'autres organes de l'ONU, y compris certains organes subsidiaires du Conseil de sécurité, par exemple le Sous-Comité *ad hoc* créé en application de la résolution 276 (1970) »⁸⁶⁶. Le délégué britannique estime pour sa part qu'il y a « certainement eu des circonstances spéciales dans le cas du Sous-Comité *ad hoc* pour la Namibie, qui constitue à cet égard la seule exception »⁸⁶⁷. Le délégué italien considère pour sa part que l'article 18 du règlement intérieur du Conseil de Sécurité devrait être appliqué, car selon lui « l'article 18 ne s'applique pas seulement au Conseil de sécurité proprement dit, mais aussi aux comités pléniers du Conseil »⁸⁶⁸.

Les cinq pays occidentaux et le Japon étaient contre ces changements dans la composition et la présidence du Comité 253 (1968). Ces pays se sont d'ailleurs même opposés à ce que la problématique de la présidence soit portée à nouveau à la connaissance du Conseil de sécurité. A cette occasion, le Président du Comité 253 (1968), en la personne du Représentant permanent de l'URSS auprès des Nations Unies à New York, constatait alors que « le Comité se trouve dans la situation complètement anormale où un groupe de délégations tient à empêcher qu'un désaccord ne soit porté à l'attention du Président du Conseil de sécurité »⁸⁶⁹. Le délégué britannique répond à cette accusation en dénonçant le « chantage » exercé par ces délégations « pour justifier l'envoi d'une lettre au Président du Conseil de sécurité » au sujet de la nécessité, pour des questions d'efficacité, d'élire un Président de Comité africain pour une année, alors même que « pendant trois mois, alors que la présidence du Conseil de sécurité était exercée par les délégations de la Sierra Leone, de la Somalie et du Soudan, aucun président n'avait cru bon de réunir le Comité pour l'expédition des affaires courantes »⁸⁷⁰. En dépit de ces protestations, les pays occidentaux acceptèrent finalement l'envoi en urgence d'une lettre à l'attention du Président du Conseil de sécurité, ce que le Président du Comité fera le 21 mars 1972⁸⁷¹ –

⁸⁶⁶ S/AC.15/SR.64, 12 avril 1972, p.4.

⁸⁶⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁶⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁶⁹ S/AC.15/SR.65, 19 avril 1972, p. 12.

⁸⁷⁰ S/AC.15/SR.66, 19 avril 1972, pp. 2-4.

⁸⁷¹ S/10571, 21 mars 1972.

sachant qu'il s'agissait alors de la même personne, à savoir le Représentant permanent de l'URSS.

Dans le même ordre, le groupe de travail informel sur la documentation et autres questions de procédure du Conseil de sécurité, créé en juin 1993, a modifié la fréquence de rotation de sa présidence en 2006, de mensuelle à annuelle, pour des raisons d'efficacité.

Une note du Président du Conseil de sécurité en date du 29 mars 1972 entérine la proposition faite par le Comité d'une l'élection annuelle à la Présidence, avec deux vice-présidents⁸⁷². Le Président du Conseil note que « si certains Membres du Conseil de sécurité ont fait des réserves à cet égard, aucun d'entre eux n'a suggéré de convoquer une séance du Conseil spécialement consacrée à cette question ; dans ces conditions, il convient de considérer comme établi le système précité d'élections des membres du bureau du Comité »⁸⁷³.

On remarquera que le Conseil de sécurité assure un rôle décisionnel, par consensus, dans le respect du travail de recommandation de son organe subsidiaire, malgré l'expression de « réserves » de la part de certains Membres permanents qui ne s'opposent malgré tout pas à cette prise de décision – il y a un « seuil » au-dessous duquel on manifeste son opposition sans s'opposer formellement, car l'opposition formelle représente un « coût » politique que l'on souhaite consacrer à d'autres sujets de désaccord⁸⁷⁴. Le processus décisionnel par consensus peut donc s'accompagner d'une manifestation ouverte de « réserves ».

En réaction à cette décision, le délégué britannique soulèvera lors de la 72^e séance du Comité 253 (1968) le 30 mars 1972 le point suivant :

« En acceptant d'élire un président pour un mandat d'un an, la délégation britannique tient à préciser qu'elle considère que le Comité s'écarte de sa pratique habituelle et que la nouvelle procédure est adoptée à titre expérimental et fera l'objet d'un nouvel examen à la fin de l'année »⁸⁷⁵.

Cette même séance donne ainsi lieu à la première élection à la Présidence d'un Comité :

« Le PRESIDENT invite les membres du Comité à présenter des candidatures pour le poste de président.

⁸⁷² S/10578, 29 mars 1972, *Présidence du Comité créé en application de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité*.

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ ERIK VOETEN, « The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force », *op. cit.*, pp. 547-548.

⁸⁷⁵ S/AC.15/SR.72, 5 mai 1972, p. 2.

M. FARAH (Somalie) propose la candidature de M. Abdullah (Soudan).

M. Abdullah (Soudan) est élu président par acclamation.

M. Abdullah (Soudan) prend la présidence⁸⁷⁶ ».

Les deux vice-présidents seront élus lors de la séance suivante, le 3 avril 1972, lors de la 73^e séance :

« Le PRESIDENT dit qu'il a constaté au cours de consultations officielles que le Comité accepterait que l'on prie les délégations japonaise et panaméenne de désigner les deux vice-présidents. Ces deux délégations se sont déclarées prêtes à le faire.

M. FARAH (Somalie) propose que le Comité prenne une décision unanime à cet effet.

Il en est ainsi décidé⁸⁷⁷ ».

Le Comité 421 (1977) sera donc le premier Comité à mettre en œuvre le système mis en place par le Conseil de sécurité en 1972, et procède le 28 février 1978 dès sa première séance, présidée provisoirement par le Président du Conseil de sécurité, à l'élection de son Président et ses deux vice-Présidents⁸⁷⁸. Le Comité 661 (1990) procède de même le 9 août 1990, lors également de sa première séance présidée par le Président du Conseil de sécurité :

« Le PRESIDENT PROVISOIRE croit pouvoir considérer que les membres du Conseil de sécurité souhaitent élire Mme Rasi (Finlande) à la présidence du Comité.

Mme Rasi (Finlande) est élue présidente du Comité.

Mme Rasi (Finlande) prend la présidence.

M. KIRSCH (Canada) et Mme CASTAÑO (Colombie) sont élus vice-présidents »⁸⁷⁹.

Cette formulation originale (« croit pouvoir considérer ») se référant aux négociations préalables, indique toutefois clairement que le choix du Président du Comité a été décidé par les Membres du Conseil de sécurité, lors de discussions informelles, alors que l'élection du Président du Comité 253 (1968) s'était faite par acclamation.

Depuis, la présidence annuelle pour l'ensemble des organes subsidiaires est devenue la règle, alors que la présidence mensuelle du Conseil perdure, conformément à l'article 18 du règlement intérieur. Le Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure est ainsi le

⁸⁷⁶ S/AC.15/SR.72, 5 mai 1972, p. 4.

⁸⁷⁷ S/AC.15/SR.73, 17 mai 1972, p. 2.

⁸⁷⁸ S/AC.20/SR.1, 19 juin 1978.

⁸⁷⁹ S/AC.25/SR.1, 21 août 1990, p. 2.

dernier organe subsidiaire à basculer, en 2006, d'une présidence mensuelle à une présidence annuelle⁸⁸⁰.

Evolution de la pratique de l'élection des Présidents et vice-présidents de Comité

Depuis 1999, l'élection de l'ensemble des Présidents et vice-présidents de Comité se fait par le Conseil de sécurité, au mois de janvier pour l'année en cours, en application d'une note du Président du Conseil de sécurité en date du 30 octobre 1998 (S/1998/1016) destinée à « renforcer la transparence des méthodes de travail du Conseil ». Avant cette date, le Président du Conseil de sécurité notifiait chaque élection par le biais de notes distinctes⁸⁸¹.

Depuis 2009, un document avec une référence unique, qui est si besoin révisé, corrigé ou complété en cours d'année, notifie élections et changements⁸⁸². Ainsi, en 2011, deux révisions (S/2011/2/Rev.1 le 11 mars 2011 et S/2011/2/Rev.2 le 30 juin 2011), une correction (S/2011/2/Corr.1 à une date indéterminée) et deux ajouts (S/2011/2/Add.1 le 9 mars 2011 et S/2011/2/Add.2 le 30 juin 2011) à la note initiale du 4 janvier 2011 (S/2011/2) ont été publiés.

Evolution de la pratique du remplacement du Président et du nombre de vice-présidents

Evolution de la pratique du remplacement du Président

La présidence d'un comité est confiée personnellement par le Conseil de sécurité à l'un de ses Membres, tandis que les vices-présidences sont confiées à des délégations⁸⁸³. Le Président d'un Comité ne peut donc pas la déléguer ni à son adjoint, son supérieur (chef de gouvernement, ministre, *etc.*, comme c'est pourtant la pratique pour la Présidence du Conseil de sécurité par exemple) ou tout autre membre de sa mission permanente. En cas d'incapacité du Président,

⁸⁸⁰ S/2006/66, 31 janvier 2006, pp. 3-4.

⁸⁸¹ E.g. pour l'année 2001 : élection du Président et des vice-présidents du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït par la note S/2001/10 du 4 janvier 2001, élection du Président et des vice-présidents du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1343 (2001) concernant le Libéria par la note S/2001/215 du 12 mars 2001, élection du Président et des vice-présidents du Comité des sanctions concernant la Somalie par la note S/2001/564 du 6 juin 2001, élection du Président et des vice-présidents du Comité des sanctions concernant la Sierra Leone par la note S/2001/1130 du 29 novembre 2001.

⁸⁸² Précédemment, des notes distinctes étaient produites pour chaque modification, e.g. pour l'année 2008 : élection des présidents et vice-présidents notifiée par la note S/2008/2 le 3 janvier 2008, et changements à cette liste notifiés par les notes référencés S/2008/115 le 20 février 2008, S/2008/366 le 4 juin 2008, et S/2008/571 le 22 août 2008.

⁸⁸³ « Il convient de noter que le président est élu à titre personnel tandis que des délégations sont désignées pour fournir les vice-présidents » ; S/11594, *op. cit.*, p. 7, para. 7.

ce sont par conséquent les vice-présidents du Comité qui devront assurer l'*interim*⁸⁸⁴. Cette pratique découle de fait d'une décision prise lors de la 76^e séance du Comité 253 (1968) le 6 avril 1972 :

« Le PRESIDENT invite les membres du Comité à faire des observations sur la procédure à adopter lorsque le président du Comité est retardé outre mesure ou se trouve dans l'impossibilité d'assister aux réunions.

Après un débat de procédure auquel [participent les délégués français, soviétique, somalien, étasunien, argentin, britannique, yougoslave, japonais et soudanais], le PRESIDENT dit qu'en l'absence d'objection il considérera que la [sic] Comité souhaite adopter une procédure aux termes de laquelle, en son absence, l'ambassadeur du Panama ou, en l'absence de ce dernier, le représentant du Japon, assumerait la présidence.

Il en est ainsi décidé »⁸⁸⁵.

La pratique relative au remplacement du Président par ses vice-présidents va néanmoins évoluer, avec une modification de l'ensemble des directives des comités aujourd'hui actifs afin de permettre le remplacement du Président par un autre représentant de sa mission permanente, en plus des vices-présidents.

Le langage des directives de travail du Comité 1267 (1999) est par exemple remplacé le 22 juillet 2010 par la formule suivante⁸⁸⁶ :

« Le Président/la Présidente dirige les séances du Comité. Lorsqu'il/elle n'est pas en mesure de présider une séance, il/elle charge l'un(e) des vice-président(e)s ou un(e) autre représentant(e) de sa mission permanente d'agir en son nom »⁸⁸⁷.

⁸⁸⁴ PETER VAN WALSUM, « The Iraq Sanctions Committee », in : David M. Malone, *The Security Council. From the cold war to the 21st century*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 183.

⁸⁸⁵ S/AC.15/SR.76, 12 mai 1972, p. 4.

⁸⁸⁶ Guidelines of the committee for the conduct of its work (Adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003, 21 December 2005, 29 November 2006, 12 February 2007, and 9 December 2008 and 22 July 2010 ; directives archivées au 29 juillet 2010 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès 3 octobre 2023 à l'adresse suivante : https://web.archive.org/web/20100729001834/http://www.un.org:80/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf

⁸⁸⁷ Art. 1, alinéas c et d, *Directives régissant la conduite des travaux du Comité*, adoptées le 7 novembre 2002, modifiées les 10 avril 2003, 21 décembre 2005, 29 novembre 2006, 12 février 2007, 9 décembre 2008, 22 juillet 2010, 26 janvier 2011, 30 novembre 2011, 15 avril 2013, 23 décembre 2016, 5 septembre 2018 et 10 mars 2023, consultées le 22 juin 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/1267_1989_2253_committee_guidelines_10_march_2023_f.pdf

Suite à cette modification, le remplacement du Président par l'un de ses vice-présidents apparaît comme de plus en plus rare. Ainsi, le Président du Comité 1267 (1999) se fait remplacer pour présider une séance officielle du Comité, dès 2012, par un membre de sa délégation, au détriment de ses vice-présidence, à l'époque la Fédération de Russie et le Guatemala⁸⁸⁸. Le compte rendu provisoire de la 45^e session (privée) du Comité 1267 (1999), en date du 13 novembre 2012, indique en préambule, avant l'ouverture de la session, que « en absence de Mr. Wittig (Allemagne), Mr. Geier (Allemagne)⁸⁸⁹ occupe la Présidence »⁸⁹⁰.

Cette évolution est également évoquée, sans être datée, dans le guide des bonnes pratiques pour les présidents et Membres des comités des sanctions des Nations Unies⁸⁹¹, publié en décembre 2020 par une société de conseils : « Alors qu'en l'absence du Président, le vice président aurait par le passé assuré les fonctions du Président *ad interim*, la pratique récente, excepté pour présider des réunions formelles, permet à des membres de la délégation du Président d'agir en son nom »⁸⁹². Néanmoins, comme indiqué au paragraphe précédent, il est établi que cette pratique existe également pour les réunions formelles, contrairement aux 'bonnes pratiques' compilées en 2020.

Evolution de la pratique sur le nombre de vice-présidents

Il n'existe à ce jour aucune uniformité quant au nombre de vice-président. En l'absence de nouvelle note du Président du Conseil de sécurité à ce sujet depuis celle de 1972⁸⁹³, et compte-tenu de la volonté exprimée par le Conseil de sécurité d'harmoniser les directives des comités des sanctions, la pratique d'un président à titre individuel et de deux vice-présidences attribuées à des délégations auraient dû perdurer.

La note du Président du Conseil de sécurité du 4 janvier 2002 (S/2002/21) informe de l'élection des « présidents et vice-présidents des comités des sanctions ci-après pour un mandat allant jusqu'au 31 décembre 2002 », à savoir huit présidents et 16 vice-présidents (Comités du Conseil de sécurité créés par les résolutions 661 (1990), 748 (1992), 751 (1992), 864 (1993), 918 (1994), 1132 (1997), 1267 (1999), et 1343 (2001)), soit, pour chaque comité, un

⁸⁸⁸ S/2012/2/Rev.1, 13 juin 2012.

⁸⁸⁹ M. Karsten Geier était alors Conseiller (affaires politiques) au sein de la Mission Permanente de l'Allemagne auprès des Nations Unies à New York selon son profil sur le réseau social linkedin, accès le 22 juin 2023 à l'adresse suivante : https://www.linkedin.com/in/karsten-geier-ab556035/details/experience/?locale=en_US

⁸⁹⁰ S/AC.37/SR.45, 27 décembre 2012.

⁸⁹¹ « Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees », *op. cit.*

⁸⁹² *Ibid.*, pp. 15-16.

⁸⁹³ S/10578, 29 mars 1972, *op. cit.*

président élu à titre individuel et deux vice-présidents attribués à des délégations.

Par contre, celle du 13 janvier 2022 (S/2022/2), à vingt années d'intervalle, informe de l'élection de présidents et vice-présidents pour 23 organes subsidiaires, dont 14 comités des sanctions, et d'une facilitatrice pour la résolution 2231 (2015)⁸⁹⁴. Pour ces 14 comités, seuls trois comités disposent encore de deux délégations élues comme vice-présidents, à savoir les Comités 2206 (2015) concernant le Soudan du Sud, le 1988 (2011) sur les Talibans et le 1267 (1999). L'ensemble des 11 autres comités des sanctions n'ont plus qu'un seul vice-président, tandis que les lignes directrices de deux comités n'indiquent pas le nombre de vice-présidents (Iraq et Liban, ce dernier étant inactif). Un tableau synthétique recensant les présidences et vice-présidences se situe en annexe⁸⁹⁵.

Les lignes directrices de trois comités n'ayant plus qu'un vice président indiquent toujours que le Président du comité est secondé par deux délégations :

- Paragraphe 1, alinéa c, des directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite à la résolution 751 (1992) sur la Somalie (actualisées, révisées et adoptées par le Comité les 30 mars 2010, 30 mai 2013, 27 novembre 2013, 25 mars 2014, 28 décembre 2016, 22 décembre 2017 et 25 février 2019)⁸⁹⁶ ;
- Paragraphe 1, alinéa c, des directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo, telles qu'adoptées par le Comité le 9 mars 2023⁸⁹⁷ ;
- Paragraphe 1, alinéa b, des directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1718 (2006), révisées et adoptées par le Comité le 31 décembre 2014⁸⁹⁸ ;

A contrario, certaines directives incluent la possibilité pour le Conseil de sécurité de désigner « une ou deux délégations » afin d'assister le Président du Comité.

⁸⁹⁴ A ces 14 comités des sanctions et au mécanisme créé par la résolution 2231 (1995) s'ajoutent six groupes de travail, le comité 1540 (2004) et le comité 1373 (2001).

⁸⁹⁵ Voy. tableau synthétique numéro 2.

⁸⁹⁶ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : <https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/1902916f.pdf>

⁸⁹⁷ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/1533_committee_guidelines_ff_2023.pdf

⁸⁹⁸ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/SC_document_files/1718_guidelines.pdf

Cette possibilité est prévue pour les six comités suivants :

- Paragraphe 1, alinéa c, des directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1591 (2005) concernant le Soudan, révisées et adoptées le 23 décembre 2013⁸⁹⁹ ;
- Paragraphe 1, alinéa c, des directives provisoires régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1970 (2011) concernant la Libye, adoptées par le Comité le 25 mars 2011 et révisées le 25 octobre 2011⁹⁰⁰ ;
- Paragraphe 1, alinéa c, des directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2048 (2012) concernant la Guinée-Bissau, adoptées le 19 juillet 2012⁹⁰¹ ;
- Paragraphe 1, alinéa b, des directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2127 (2013) concernant la République centrafricaine, « telles que révisées et adoptées par le Comité le xx mars 2023 (sic) » (document daté du 7 mars 2023)⁹⁰² ;
- Paragraphe 1, alinéa b, des directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2140 (2014), adoptées le 4 avril 2014 et modifiées le 29 juillet 2015, le 1^{er} avril 2016, le 8 mars 2017 et le 29 octobre 2021⁹⁰³ ;
- Paragraphe 1, alinéa c, des directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2653 (2022) concernant Haïti, telles qu'adoptées par le Comité le 8 février 2023⁹⁰⁴ ;

Enfin, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2374 (2017) concernant le Mali a adopté des directives le 29 janvier 2018 n'incluant qu'un seul vice-Président⁹⁰⁵.

⁸⁹⁹ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/SC_document_files/sudan_guidelines-f-131223.pdf

⁹⁰⁰ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/SC_document_files/provisional_guidelines_f.pdf

⁹⁰¹ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/SC_document_files/guidelines_19_july_2012_french.pdf

⁹⁰² Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2127_committee_guidelines_2023_f.pdf

⁹⁰³ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2116214f_-_french.pdf

⁹⁰⁴ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2653_committee_guidelines_f.pdf

⁹⁰⁵ Accès le 30 août 2023 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2374_mali_committee_guidelines_fr.pdf

Son paragraphe 1, alinéa c, stipule ainsi :

« c) Le Conseil de sécurité désigne le Président du Comité, qui siège à titre individuel. Le Président est secondé par une délégation qui assure les fonctions de vice président et est également désignée par le Conseil ».

A titre de comparaison, le Comité 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste et le groupe de travail créé par la résolution 1566 (2004), disposent pour leur part de trois délégations élues comme vice-présidents, y compris deux Membres du P5 (Russie et France).

3. Budget des comités et rôle de l'Assemblée générale

Le principe budgétaire guidant le financement des activités des organes subsidiaires du Conseil de sécurité a été déterminé par la Cour internationale de Justice dans un avis consultatif en date du 20 juillet 1962 au sujet de « certaines dépenses des Nations Unies »⁹⁰⁶ ;

« Les articles du chapitre VII parlent de « situations » aussi bien que de différends et il doit rentrer dans la compétence du Conseil de sécurité de prendre en main une situation, même s'il ne recourt pas à une action coercitive contre un Etat. Les frais des mesures que le Conseil de sécurité est autorisé à prendre constituent des "dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 17" ».

Pour rappel, l'article 17 octroie une compétence budgétaire extensive à l'Assemblée générale :

- « 1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation*
- 2. Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale ».*

L'avis de la Cour internationale de Justice relève ainsi que « tous les ans depuis 1947, l'Assemblée a pris par anticipation des dispositions touchant des "dépenses imprévues ou extraordinaires" entraînées par les actions visant au "maintien de la paix et de la sécurité" »⁹⁰⁷. La Cour rappelle par ailleurs que les « obligations financières qui ont été encourues au nom des Nations Unies avec le consentement répété et clairement exprimé du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale constituent des obligations de l'organisations auxquelles

⁹⁰⁶ C.I.J., *Certaines dépenses des Nations Unies*, avis consultatif du 20 juillet 1962, in : Giovanni Distefano, Gionata P. Buzzini, *Bréviaire de jurisprudence internationale*, op. cit., p.392

⁹⁰⁷ *Ibid*, p. 387.

l'Assemblée générale était fondée à pouvoir selon l'article 17 » de la Charte⁹⁰⁸. C'est sur cette base que les activités des comités créés par résolution du Conseil de sécurité se voient octroyer un budget pour leur fonctionnement et celui, cas échéant, des groupes d'experts qui en dépendent.

L'Assemblée générale a intégré cet avis consultatif dans une résolution du 23 décembre 2000 qui décide que « les dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix sont des dépenses de l'organisation qui doivent être supportées par les Etats Membres en application du paragraphe 2 de l'article 17 ». Néanmoins, les dépenses liées aux organes subsidiaires en charge de l'application des mesures prévues à l'article 41 sont prévues par le projet de budget-programme consacré aux affaires politiques (titre II, chapitre 3, programme 2), et plus particulièrement au sous-programme 3 dédié aux affaires du Conseil de sécurité⁹⁰⁹.

Concrètement, les Etats Membres ont délégué les responsabilités budgétaires et administratives à un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, connu sous l'appellation de « cinquième comité »⁹¹⁰. Celui-ci est considéré comme étant l'un des comités le « moins politisé »⁹¹¹, et est composé de spécialistes budgétaires des différentes missions permanentes, « choisis de façon à assurer une large représentation géographique » par l'Assemblée générale⁹¹². Ceux-ci veillent au respect par le Secrétariat, qui prépare le document budgétaire présenté par le Secrétaire général, des règles édictées par l'Assemblée générale, en matière financière et de recrutement et gestion du personnel. Gordenker note par ailleurs que très peu d'Etats Membres disposent de représentants avec les connaissances nécessaires pour contribuer au travail du cinquième comité⁹¹³.

La lecture des comptes rendus analytiques des Comités 191 (1964) et 253 (1968) indique que ces derniers prenaient alors régulièrement en séance officielle des décisions relatives à l'opportunité d'engager des dépenses supplémentaires, après évaluation des coûts induits par ces décisions par le Secrétariat. Il pouvait s'agir simplement de décider d'annexer des comptes rendus analytiques à un rapport au Conseil de sécurité⁹¹⁴, de joindre des copies

⁹⁰⁸ *Ibid.*, p.398.

⁹⁰⁹ A/77/6, 3 mai 2022, p. 27, para. 3.47, alinéa c.

⁹¹⁰ JOHAN KAUFMANN, *United Nations Decision Making*, éd. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhof, 1980, pp. 27-29 et pp. 38-39.

⁹¹¹ *Ibid.*, p. 39.

⁹¹² Règlement intérieur de l'Assemblée générale, articles 155 et 156, A/520/Rev.20*, 15 septembre 2022.

⁹¹³ LEON GORDENKER, *The UN Secretary-General and Secretariat*, 2^e éd., Londres, Routledge, 2010, p. 33.

⁹¹⁴ « M. NOEL (Secrétaire du Comité) dit que la proposition de la France impliquerait la reproduction d'une centaine de pages de comptes rendus analytiques, ce qui, à 100 dollars la

de documents à des correspondances, pour des montants de quelques centaines ou milliers de dollars⁹¹⁵, aussi bien que des frais de déplacements de représentants d'organisations extérieures invitées par le Comité à New York⁹¹⁶.

B. Le rôle du Secrétariat général en assistance aux comités, entre théorie et pratique

1. Responsabilités théoriques du Secrétariat général

Dès la création du Comité 253 (1968), le Conseil de sécurité a attribué un rôle au Secrétariat général en soutien à l'activité de ses organes subsidiaires, et de suivi de l'application de la résolution 258 (1968) par les Etats Membres, à travers des rapports au Secrétaire général sur les mesures prises pour son application. Le premier rapport du Comité 253 (1968) au Conseil de sécurité indique que le Secrétaire général et son Secrétariat ont été requis par le Comité pour des tâches aussi bien substantives (production de rapports et notes statistiques, d'analyse, *etc.*) qu'administratives (envoi et réception de courriers, rappels, *etc.*)⁹¹⁷. Schématiquement, le Comité identifie un besoin d'informations (e.g. des « renseignements sur les quantités de tabac importées de Rhodésie du Sud entreposées en douane dans leur pays »)⁹¹⁸, demande au Secrétaire général de solliciter les Etats Membres et les organisations internationales ou régionales compétentes, le plus souvent de leur adresser une note de rappel (compte-tenu du taux de réponse généralement assez faible, e.g. 49 réponses dans le cas du tabac rhodésien), puis ensuite généralement de compiler et analyser les informations fournies.

Le rôle du Secrétariat, et plus précisément du secrétaire du Comité, transparaît également dans la plupart des comptes rendus analytiques consultés. Ainsi, le secrétaire du Comité 253 (1968), lors de la 35^e séance, assiste le Président du Comité dans le règlement de désaccords entre Etats Membres dans le cadre de la rédaction de son rapport au Conseil de sécurité, en proposant un langage

page, coûterait approximativement 10 000 dollars. [...] M. NOEL (Secrétaire du Comité) dit que la reproduction de ces cinq pages environ de texte entraînerait une dépense d'environ 500 dollars » ; S/10229, supplément spécial numéro mars 1972, p. 55.

⁹¹⁵ S/AC.14/SR.2/Add.1, 28 septembre 1964, voy. *supra* p. 126 également à ce sujet.

⁹¹⁶ Le Secrétaire du Comité « a pu vérifier auprès du Contrôleur que le prix du voyage aller et retour par avion, en classe économique, d'Addis-Abeba à New York et de Londres à New York plus le séjour habituel de trois jours à New York s'élèverait à 2 200 dollars environ », pour un représentant de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et un représentant du Comité des sanctions du Commonwealth qui prendraient la parole devant le Comité ; S/AC.15/SR.74, 12 mai 1972, p. 2.

⁹¹⁷ S/8954, 31 décembre 1968.

⁹¹⁸ S/9252, 12 juin 1969, p. 8, para. 19.

consensuel et des formulations de compromis pour un certain nombres de paragraphes pour lesquels certains Etats Membres avaient des objections⁹¹⁹.

Responsabilités définies par le Conseil de sécurité et les comités

Dans son cinquième rapport au Conseil de sécurité, le Comité 253 (1968) sur la Rhodésie apporte deux recommandations qui préfiguraient d'une part la nécessité d'un meilleur soutien de la part du Secrétariat, d'autre part le besoin d'avoir recours à des experts pour assister le comité dans l'exécution de son mandat⁹²⁰.

Le paragraphe 74 précise notamment que :

« Le secrétariat du Comité devrait être en mesure de tenir le Comité au courant de façon continue et satisfaisante de tous les faits nouveaux ayant trait à la tâche qui lui a été confiée par les résolutions 253 (1968), 277 (1970) et 314 (1972) du Conseil de sécurité. Il devrait aussi être chargé de toutes études spécialisées dont le Comité aurait besoin avec le concours, le cas échéant, des autres services compétents du Secrétariat ».

Cette manifestation d'insatisfaction de la part des Etats Membres du Comité 253 (1968) vis-à-vis du travail du Secrétariat général des Nations Unies, dans un document public, est particulièrement surprenante et fait écho, en des termes certes différents, à celle du sous-comité *ad hoc* faisant état de « difficultés procédurales ».

Combacau, constatant « l'amélioration de la technique d'investigation du Secrétaire général »⁹²¹, liste les tâches accomplies par le Secrétariat général dans le cadre du travail du Comité 253 (1968) sur la situation en Rhodésie du Sud :

- Demande aux Etats de communiquer les mesures prises ;
- Entretient avec les Etats une correspondance suivie ;
- Rappelle à l'ordre les Etats qui n'ont pas répondu ;
- Adresse aux Etats des questionnaires détaillés ;
- Etablit des bilans de la situation économique de l'Etat sanctionné grâce aux statistiques économiques dressés de façon uniforme conformément à un modèle;

⁹¹⁹ S/9844, 15 juin 1970, appendice III, pp. 15-18.

⁹²⁰ S/10852, paras. 74 et 89.

⁹²¹ JEAN COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, op. cit., p. 332, para. 181.

- Opère des recoupements entre les statistiques émanant de sources différentes.

Le Secrétariat joue également un rôle de rappel de la pratique et d'initiative, y compris en séance. Par exemple, lors de la 7^e séance du Comité 421 (1977) ayant à l'ordre du jour « invitation aux organisations non gouvernementales à fournir des renseignements », Monsieur Rifai (Secrétariat) indique aux Membres du Comité que :

« Le Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 253 (1968) concernant la question de la Rhodésie du Sud s'est donné pour pratique de lancer des appels aux organisations non gouvernementales pour qu'elles lui fournissent des renseignements. Si le Comité le désire, le Secrétariat pourrait établir un projet d'appel qui serait publié par les services de presse de l'Organisation des Nations Unies »⁹²².

Monsieur Rifai précise en complément que « le texte du projet d'appel [sera] communiqué aux Membres du Comité avant d'être envoyé ».

Le Secrétariat, comme souligné *infra*, a pour mission de codifier la pratique institutionnelle des organes principaux. En ayant le bénéfice de la mémoire institutionnelle et la responsabilité des archives, et le mandat d'assister les comités, le personnel du Secrétariat représente continuité et technicité, notamment pour des Etats Membres élus pour seulement deux années – le « lubrifiant » de la machinerie internationale et son « indispensable mémoire »⁹²³. Néanmoins, Conlon note que l'expérience procédurale du Comité 253 (1968) n'a conduit à la rédaction d'aucun manuel de procédure ni à la codification d'aucune pratique par le Secrétariat général, nuisant au fonctionnement de l'ensemble⁹²⁴.

Droubi note que le Secrétariat sert à institutionnaliser l'émergence de nouvelles règles. Car le fonctionnaires du Secrétariat deviennent rapidement les seuls et « rares » experts sur les activités extrêmement spécifiques conduites par les Nations Unies et les Etats Membres.

⁹²² S/AC.20/SR.7, 23 juillet 1979, p. 5.

⁹²³ LEON GORDENKER, *The UN Secretary-General and Secretariat*, op. cit., p. 18.

⁹²⁴ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, op. cit., p. 7.

2. Responsabilités pratiques du Secrétariat général

Rôle procédural, substantif et décisionnel

Farrall rappelle que ni le Conseil de sécurité, ni ses organes subsidiaires, ne pourraient fonctionner sans le Secrétariat général. En tant que sixième organe principal des Nations Unies, dirigé par le Secrétaire général, il doit soutenir les activités de l'ensemble des autres organes principaux des Nations Unies à l'exception de la Cour internationale de Justice⁹²⁵.

Le travail du premier Comité des sanctions, le Comité 253 (1968), repose dès le début de ses travaux sur l'assistance constante et régulière du Secrétariat général. Le Comité demande en effet régulièrement à ce dernier la production de notes, documents et rapports sur une variété de problématiques souvent soulevées par des Etats Membres au cours des débats du Comité. Dès les premières réunions du Comité 253 (1968), celui-ci va en effet adresser des demandes diverses et variées au Secrétariat général :

- Document par le Secrétariat reproduisant des extraits de toutes les déclarations faites au Conseil de sécurité lorsqu'il a adopté le paragraphe 20 de la résolution 253 (1968)⁹²⁶ ;
- Rapport du Secrétaire général (S/8786) contenant les réponses des Etats Membres aux notes adressées pour leur demander de lui faire connaître les mesures prises en application de la résolution 253 (1968)⁹²⁷ ;
- Notes de rappel par le Secrétaire général à tous les Etats qui n'ont pas répondu⁹²⁸ ;
- Rapport circonstancié sur les cas de violation des dispositions relatives aux sanctions par le bureau de statistique du commerce international des Nations Unies⁹²⁹ ;
- Rapport par le bureau de statistique sur le commerce de produits que la Rhodésie du Sud a toujours échangé de tous temps en quantités importantes⁹³⁰ ;

⁹²⁵ JEREMY FARRALL, « Should the United Nations Security Council Leave it to the Experts? The Governance and Accountability of UN Sanctions Monitoring », in : Jeremy Farrall, Kim Rubenstein, (dirs.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*, *op. cit.*, p. 194.

⁹²⁶ S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968, p. 7.

⁹²⁷ S/AC.15/SR.2, 29 novembre 1968, p. 3.

⁹²⁸ *Ibid.*

⁹²⁹ S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968, p. 9.

⁹³⁰ S/AC.15/SR.2, 29 novembre 1968, p. 4.

- Analyse par le Secrétariat des rapports du Secrétaire général et des communications des Etats Membres et des institutions spécialisées de l'ONU⁹³¹ ;
- Note sur les données statistiques sur l'immigration en Rhodésie du Sud⁹³² ;

En plus de ces demandes ponctuelles mais récurrentes, Alabrune précise que le Secrétariat général « assure le secrétariat et l'interprétation des séances officielles, dont il établit les comptes rendus analytiques »⁹³³, et note que son bureau des affaires juridiques est également régulièrement sollicité.

Cette première expérience, puis celle relative au Comité 421 (1977), a selon Conlon laissé le Conseil de sécurité « sous-outillé pour devenir un mécanisme de gouvernance du nouvel ordre mondial »⁹³⁴, qu'il devient avec l'effondrement de l'URSS et la multiplication des régimes de sanctions à partir de 1990, alors même que la division des affaires du Conseil de sécurité était considérée comme une chasse-gardée soviétique.

Par ailleurs, Conlon note également que la répartition du travail entre les Membres du Comité et le Secrétariat n'a jamais été clairement définie. Dès lors, la rotation des Président de Comité, Membres élus du Conseil, ainsi que de leurs assistants, contribuent au renforcement progressif du positionnement central et indispensable du Secrétariat. Conlon indique par exemple que le Président du Comité 661 (1990), alors pourtant submergé par une activité intense, a changé deux fois en deux années, entre 1993 et 1994, et quatre fois d'assistants, ce « turn-over » compliquant leur tâche⁹³⁵. Dans ce contexte, l'importance de la continuité institutionnelle incarnée par la fonction de secrétaire de comités s'est retrouvée renforcée⁹³⁶, d'autant plus que les fonctionnaires du Secrétariat affectés à ces postes font preuve d'une longévité exceptionnelle⁹³⁷.

⁹³¹ *Ibid.*, p. 5.

⁹³² S/AC.15/SR.5, 12 mars 1969, p. 6.

⁹³³ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, p. 235.

⁹³⁴ « *Perhaps they underestimated the extent to which forty-five years of neglect had left the Council backward and ill-equipped to serve as a governance mechanism in the "new world order"* » ; Paul Conlon, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 25.

⁹³⁵ *Ibid.*, p. 30.

⁹³⁶ « *Given the fluidity of the Council's elected members, from whose ranks the Sanctions Committee chairs are elected, and the short-term mandates of expert panels, Committee Secretaries perform an important function of institutional continuity for both bodies* » ; ENRICO CARISCH, LORAINÉ RICKARD-MARTIN, « Global Threats and the Role of United Nations Sanctions », New York, Fondation Friedrich Ebert, 2011, p. 5.

⁹³⁷ Entretiens contextuels, New York, 23-27 octobre 2023.

Le rôle du Secrétariat général évolue en parallèle à l'évolution du mandat des comités et des groupes d'experts. Ainsi, le transfert progressif des fonctions d'enquête à ces derniers, fin des années 1990 et début 2000, va considérablement réduire les demandes faites au Secrétaire général par les comités en termes d'études, analyses et autres commandes en général, principale source d'information des Comités 253 (1968), 421 (1977), 661 (1990) et 724 (1991), par exemple, en complément des renseignements demandés aux Etats Membres.

Par contre, la généralisation de la procédure écrite dans le cadre du processus décisionnel des comités, au cours des années 2000, a pour conséquence de reporter les phases de conception et d'élaboration de la décision sur le Secrétariat, et plus précisément sur le Secrétaire du Comité et ses collaborateurs⁹³⁸. Ces derniers se retrouvent ainsi à préparer sauf exception l'ensemble projets de décision, au nom de la présidence du Comité, qui décide de leur circulation par courriel sous procédure de silence aux autres Membres du Comité⁹³⁹.

Enfin, ce transfert de la phase d'élaboration du processus décisionnel des comités vers le Secrétariat s'inscrit dans cette tendance générale de déresponsabilisation des organes subsidiaires du Conseil de sécurité en charge de la mise en œuvre des mesures prévues à l'article⁴¹. Néanmoins, Dörfler considère que le Secrétariat est « dépourvu de tout pouvoir décisionnel substantif », et dispose d'un rôle résiduel en matière rédaction des lignes directrices et des rapports annuels, de la gestion des correspondances et le recrutement des experts⁹⁴⁰.

Lacunes

Le manque de ressources pour assister les comités a fait l'objet de nombreuses observations de la part des différents comités et de leurs Présidents. Dès 2000, Alabrune note que le service des organes subsidiaires du Conseil de sécurité « souffre des contraintes budgétaires aux Nations Unies »⁹⁴¹, et souligne que « les ressources qui lui sont allouées n'ont pas suivi l'accroissement des activités des comités »⁹⁴². Ce manque de ressources se traduit notamment par

⁹³⁸ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 53.

⁹³⁹ « Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees », *op. cit.*, p. 50.

⁹⁴⁰ *The Secretariat « is bereft of any meaningful decision-making powers »* ; THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, pp. 53-54

⁹⁴¹ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, p. 235.

⁹⁴² *Ibid.*, p. 278.

« un retard important » dans la rédaction et la traduction des comptes rendus analytiques des séances des Comité des sanctions, qui se réunissaient alors encore principalement en séance officielle.

D'autant plus que la complexité des régimes dérogatoires mis en place dans le cadre de certains régimes de sanctions, tels ceux *e.g.* sur l'Iraq (résolution 661 (1990)) et sur la Yougoslavie (résolution 724 (1991)), ont généré des volumes considérables de correspondances entrantes et sortantes. Conlon décrit à ce sujet des procédures « archaïques », conçues pour gérer un petit nombre de courriers, et qui ne permettent pas au Secrétariat de réaliser un travail analytique sur leur contenu⁹⁴³, notamment dans la perspective d'en extraire une forme de jurisprudence en termes de décisions dérogatoires.

Le Conseil de sécurité va même jusqu'à « prier » le Secrétaire général, dans sa résolution 1526 (2004), « d'apporter au Comité, de manière économique, l'appui dont il a besoin, compte tenu de l'augmentation de la charge de travail découlant de la présente résolution »⁹⁴⁴.

En 2010, Boucher note que le service des organes subsidiaires continue de se battre pour fournir un soutien suffisant aux membres des groupes d'experts⁹⁴⁵. Cortright note également que ce service n'est ni structurellement adapté, ni suffisamment fourni en personnel et moyens⁹⁴⁶. La bureaucratie onusienne aurait par ailleurs un effet multiplicateur sur la charge de travail des secrétaires de comités et leurs collaborateurs, au détriment du soutien effectif à l'activité des différents comités⁹⁴⁷ et des groupes d'experts.

Des accusations d'impartialité ont par ailleurs été portées par des Etats Membres à l'encontre du Secrétariat. Dans un compte rendu confidentiel d'une rencontre entre le Secrétaire général et le P3 le 23 décembre 1975, rédigé par Kurt Herndl, directeur alors de la division des affaires du Conseil de sécurité, le représentant permanent du Royaume-Uni, l'Ambassadeur Richard, parlant au nom du P3, se plaint auprès du Secrétaire général de l'influence grandissante de l'URSS au sein du secrétariat du Comité 253 (1968), qu'elle exercerait à travers un chef de section originaire d'URSS et d'un expert économique de nationalité

⁹⁴³ « If the procedures thus forced on the ISC [Iraq Sanctions Committee] by archaic tradition made the handling of correspondence problematic, it made any attempt at analyzing or aggregating the contents of the correspondence even more difficult » ; PAUL CONLON, *op. cit.*, p. 41.

⁹⁴⁴ S/RES/1526, 30 janvier 2004, p. 3, para. 9.

⁹⁴⁵ ALIX J. BOUCHER, « UN Panels of Experts and UN Peace Operations: Exploiting Synergies for Peacebuilding », Washington, The Stimson Center, 2010, pp. 13-14.

⁹⁴⁶ DAVID CORTRIGHT, GEORGE A. LOPEZ, LINDA GERBER-STELLINGWERF, « Integrating UN Sanctions for Peace and Security », *op. cit.*, p. 22.

⁹⁴⁷ Entretiens contextuels, New York, 23-27 octobre 2023.

iraquienne⁹⁴⁸. Une note confidentielle préparatoire à cette rencontre, rédigée par Kurt Herndl, indique que cette démarche du P3 s'inscrit dans le cadre du transfert potentiel du secrétaire du Comité 253 (1968), de nationalité française, vers d'autres fonctions, et de son remplacement probable par un fonctionnaire international de nationalité tchécoslovaque, ce qui serait « probablement inacceptable » pour le P3⁹⁴⁹.

Le compte rendu de la réunion entre le Secrétaire général et le P3 indique par ailleurs que le représentant de ce dernier estime que le secrétaire du Comité 253 (1968) doit être « scrupuleusement impartial » et « capable de résister aux pressions », car celui-ci dispose d'un pouvoir considérable en raison de la complexité des procédures du Comité et du « volume énorme » de document à traiter⁹⁵⁰.

Cette dernière observation illustre par ailleurs le pouvoir considérable du Secrétariat sur le travail des comités, y compris à une époque où le comité exerçait ses prérogatives d'enquête et conservait ses pléines attributions en matière de processus décisionnel. Ce rôle est d'autant plus important pour les Etats Membres élus, qui « dépendent du Secrétariat pour sa connaissance institutionnelle, ses conseils et son soutien essentiel »⁹⁵¹.

Section 2. Principes généraux de fonctionnement des comités des sanctions

A. Une pratique fondée sur les précédents

1. Les précédents établis par les Comités 191 (1964) et 253 (1968)

Dans sa thèse consacrée aux réponses collectives aux actes illégaux en droit international, Gowlland-Debbas, qui prend pour exemple la réponse des Nations

⁹⁴⁸ KURT HERNDL, « Meeting between the Secretary-General and representatives of the three western powers on 23 December 1975 at 4.30 p.m. », in : Pièce S-0909-0001-01-00001, Conseil de sécurité, archives des Nations Unies, accès le 13 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://search.archives.un.org/s-0909-0001-01-00001>

⁹⁴⁹ KURT HERNDL, « Secretaryship of the Sanctions Committee », Note for the Secretary-General, 19 décembre 1975, in : Pièce S-0909-0001-01-00001, Conseil de sécurité, archives des Nations Unies, accès le 13 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://search.archives.un.org/s-0909-0001-01-00001>

⁹⁵⁰ « *The Secretary had considerable power in view of the complicated procedures of the Committee and the enormous volume of material handled* » ; KURT HERNDL, « Meeting between the Secretary-General and representatives of the three western powers on 23 December 1975 at 4.30 p.m. », in : Pièce S-0909-0001-01-00001, Conseil de sécurité, archives des Nations Unies, accès le 13 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://search.archives.un.org/s-0909-0001-01-00001>

⁹⁵¹ ENRICO CARISCH, LORAINÉ RICKARD MARTIN, « Implementation of United Nations targeted sanctions », in : Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, Marcos Tourinho, (dirs.), *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, New York, éd. Cambridge University Press, 2016, p. 159.

Unies à la situation en Rhodésie du Sud, note que le Comité 253 (1968) « constitue un précédent » pour le Comité suivant, à savoir le Comité 421 (1977), qui a été structuré de manière analogue⁹⁵².

Néanmoins, la lecture du compte rendu analytique provisoire de la première séance du Comité 253 (1968), qui s'est tenue le 28 octobre 1968⁹⁵³, indique que le Comité a décidé de suivre la recommandation du Président du Comité, désigné par le Conseil de sécurité en la personne de l'ambassadeur Gopalaswami Parthasarathi, représentant permanent de l'Inde, qui a souhaité tenir compte du « précédent établi par le Comité du Conseil de sécurité sur les sanctions contre l'Afrique du Sud ». Ce dernier avait ainsi décidé, en l'absence de toute objection, qu'il serait suffisant d'avoir seulement des comptes rendus analytiques des séances du Comité⁹⁵⁴. Ces comptes rendus étaient rédigés et distribués à l'ensemble des Etats Membres du Comité dans les cinq langues de travail du Conseil de sécurité, à savoir anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Ils étaient considérés comme provisoires pendant , et en l'absence de demandes de corrections, devenaient définitifs.

Le Président du Comité 253 (1968) fait référence au Comité d'experts établi par la résolution 191 (1964), évoqué *supra* pp. 66-67. Dès sa première séance, les discussions au sein de ce comité ont effectivement fait l'objet d'un « *summary record* » (SR), et non de procès-verbal (PV) ou minutes (MIN.), et ont été enregistrées sous le symbole S/AC.14/SR.1.

Lors de la même séance, le Comité 253 (1968) décide également, sur proposition de son Président, que les comptes rendus analytiques seront classifiés en « distribution restreinte »⁹⁵⁵, que les réunions du Comité seront à huis clos, comme règle générale⁹⁵⁶, sauf demande contraire d'un des Membres, et que les décisions seront prises à l'unanimité⁹⁵⁷. Ces dernières seront considérées comme « finales » après trois jours, en l'absence de correction.

Pour l'ordre du jour, le compte rendu analytique de la onzième séance du 22 mai 1969⁹⁵⁸ définit la procédure pour l'établissement de l'ordre du jour des séances, qui prévoit que le Président établit avec l'aide du Secrétariat un ordre du jour préliminaire qu'il distribue, si possible, avant la séance, malgré une suggestion du Royaume-Uni de soumettre l'agenda avant d'être distribué à des

⁹⁵² VERA GOWLLAND-DEBBAS, *Collective responses to illegal acts in international law – United Nations action in the question of Southern Rhodesia*, Dordrecht/Boston/London, éd. Martinus Nijhoff, 1990, p. 610.

⁹⁵³ S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968, pp. 2-3.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁵⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁵⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁵⁷ *Ibid.*

⁹⁵⁸ S/AC.15/SR.11, 20 juin 1969, page 7.

consultations officieuses entre Etats Membres, qui n'a pas été retenue. A partir de la 13^e séance, l'adoption de l'ordre du jour fait systématiquement l'objet d'une délibération du comité, en début de séance⁹⁵⁹.

Le 26 août 1970, le Comité 253 (1968) fait circuler à ses Membres un document rectificatif référencé S/AC.15/SR.35/Corr.1, qui apporte quatre corrections au compte rendu établi lors de la 35^e séance (privée) qui s'était tenue le 15 juin 1970. Le document souligne que « les corrections suivantes doivent être apportées au texte définitif du compte rendu analytique pour le rendre conforme au texte du troisième rapport du Comité (S/9844) ». Le compte rendu suivant, référencé S/AC.15/SR.36 et daté du 5 novembre 1970, concernant la 36^e séance (privée) tenue au siège le 29 octobre 1970 à laquelle participent pour la première fois les 15 Membres du Comité, inclut en propos liminaire la procédure à suivre pour les corrections de comptes rendus analytiques, qui deviennent à partir de cette date « provisoires ». Cette procédure est la suivante :

« Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des quatre langues de travail (anglais, espagnol, français ou russe), de préférence dans la même langue que le texte auquel elles sont apportées. Les rectifications doivent être adressées en quadruple exemplaire, dans un délai de trois jours ouvrables, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, Service des conférences, bureau LX-2332, et également portées sur un exemplaire du compte rendu.

LE PRESENT COMPTE RENDU AYANT ÉTÉ DISTRIBUE LE 5 NOVEMBRE 1970, LA DATE LIMITE POUR L'ACCEPTATION DES RECTIFICATIONS SERA LE 10 NOVEMBRE 1970.

Les participants sont priés de bien vouloir faciliter la tâche du Secrétariat en observant strictement ce délai ».

Ce même compte rendu de la 36^e séance rapporte les propos du Président du Comité 253 (1968) aux nouveaux Membres au sujet de l'organisation des travaux du Comité, « en application de la décision qu'il a prise à sa première séance, le 28 octobre 1968. A cette séance, le Comité a décidé :

- a) De tenir en principe des séances privées, sauf lorsqu'il choisira de tenir une séance publique ;
- b) De faire établir des comptes rendus analytiques ;
- c) De limiter la distribution de ces comptes rendus aux Membres du Comité et
- d) De rechercher des décisions unanimes et de présenter des rapports unanimes au Conseil de sécurité.

⁹⁵⁹ S/AC.15/SR.13, 1^{er} juillet 1969.

Toutefois, si l'unanimité ne pouvait se faire, le rapport du Comité devrait faire état des différentes positions adoptées par les Membres. Le Président constate que le Comité s'en est toujours tenu jusqu'à présent à cette procédure. S'il n'entend pas d'objection, il considérera que le Comité décide de maintenir cette procédure.

Il en est ainsi décidé »⁹⁶⁰.

Lors de la séance suivante, tenue le 13 janvier 1971, le Président détaille cette fois « la procédure qui est généralement suivie par le Comité » :

« Les délibérations du Comité ont trait le plus souvent à des notes qui sont envoyées au Président du Conseil de sécurité par un Etat Membre et qui contiennent des renseignements sur les activités commerciales faisant intervenir la Rhodésie du Sud. Le but des auteurs de ces notes n'est pas de porter des accusations, mais de transmettre des renseignements qu'ils jugent être suffisamment dignes de foi pour être examinés par le Comité. Ces renseignements peuvent être exacts ou non, et c'est au Comité qu'il appartient de déterminer s'il y a ou non violations des sanctions. Lorsqu'une note est envoyée au Président du Conseil de sécurité, elle est immédiatement distribuée à tous les membres du Comité dans la langue originale. Le Secrétariat se met ensuite en rapport avec chaque membre afin de déterminer les mesures à prendre [...]. Une fois que tous les membres se sont mis d'accord au sujet de la proposition formulée dans la note, le Secrétaire général prend les mesures nécessaires. A la séance suivante, le Comité prend note des mesures prises par le Secrétaire général et les délégations qui le souhaitent formulent leurs observations sur le cas considéré [...]. S'il n'est pas reçu de réponse après un laps de temps raisonnable, le Comité prie le Secrétaire général d'envoyer une note de rappel aux gouvernements intéressés. Si l'un des membres présente des objections à l'encontre des mesures proposées dans une note donnée, il peut demander que l'on en discute lors de la séance suivante du Comité ».

Synthèse des précédents établis par le Comité 253 (1968)

Le septième rapport du Comité 253 (1968) au Conseil de sécurité du 9 janvier 1975 a synthétisé dans son chapitre I, section A, consacrée aux « renseignements généraux concernant le Comité », les différentes décisions et documents constituant un premier *corpus* établissant les « mandat et composition » (a) et « procédures de travail » (b) du Comité 253 (1968)⁹⁶¹.

⁹⁶⁰ S/AC.15/SR.36, 5 novembre 1970, page 2.

⁹⁶¹ S/11594, *op. cit.*

Après un rappel sur la question de la composition et de la présidence, qui fait l'objet de développements distincts, le Comité rappelle ses procédures de travail :

- principe de séance privée (huis clos) décidée lors de la première séance du comité tenue le 28 octobre 1968, sous réserve du droit de toute délégation de demander des séances en public⁹⁶² ;
- principe d'unanimité, sous réserve « qu'au cas où un accord sur un consensus ne serait pas possible, la question en litige devrait être référée au Conseil de sécurité accompagnée de rapports reflétant les opinions énoncées »⁹⁶³ ;
- pas de recours à la procédure de vote⁹⁶⁴ ;
- procédure semi-automatique pour l'examen de communications reçues de la part de gouvernements, organisations internationales, particuliers et organisations non gouvernementales, telle que définie par les paragraphes 139 à 141 du sixième rapport du Comité⁹⁶⁵ suite à une décision du Comité lors de sa 170^e séance :
 - o examen par le secrétaire du Comité de concert avec le Président et l'expert en économie ;
 - o rédaction d'un projet de réponse par le secrétaire du Comité en consultation avec le Président ;
 - o distribution du projet de réponse à l'ensemble des Membres du Comité avec une fiche portant la mention « pas d'objection » et indiquant que le projet de réponse serait envoyé tel quel à moins que l'un des Membres ne soulève des objections avant une date donnée (procédure connue en anglais comme *non-objection procedure* – *NOP* ; voy. *supra* pp. 112-113) ;
 - o en cas d'objection, discussion en séance.
- Extension du champ et du volume de recherches des informations de presse par le Secrétariat⁹⁶⁶ ;
- Appel lancé par voie de communiqué de presse aux particuliers et aux organisations non gouvernementales pour qu'ils fournissent directement au Comité des renseignements pertinents sur des cas suspects de violation des sanctions⁹⁶⁷, en conséquence du volume jugé

⁹⁶² *Ibid.*, p. 7, para. 8 ; le comité 253 (1968) s'est réuni en séance publique à l'occasion de sa 175^e séance marquant le huitième anniversaire de la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du Sud.

⁹⁶³ *Ibid.*, para. 9.

⁹⁶⁴ *Ibid.*

⁹⁶⁵ S/11178, 3 janvier 1974, *Sixième rapport du Comité du Conseil de sécurité crée en application de la résolution 253 (1968) concernant la question de la Rhodésie du Sud*.

⁹⁶⁶ S/11594, *op. cit.*, p. 7, para. 11.

⁹⁶⁷ Appel lancé le 4 septembre 1973 ; *ibid.*

faible de coopération de la part des Etats Membres en général et des permanents au Conseil de sécurité en particulier⁹⁶⁸ et des carences constatées du Secrétariat⁹⁶⁹.

Au-delà du rôle fonctionnel, les premiers présidents des Comités 253 (1968) et 421 (1977) ont cherché à insuffler un état d'esprit. Outre leurs efforts de médiation dans le maintien de l'unanimité malgré des divergences de fond sur la composition, la présidence, les contours du mandat, c'est également dans le suivi des enquêtes qu'ils se sont illustrés. Le Président du Comité 253 (1968), Représentant permanent du Paraguay auprès des Nations Unies à New York, l'ambassadeur Solano Lopez, a par exemple rappelé lors de la dixième séance du Comité, le 6 mai 1969, que :

*« Le Comité ne doit pas être mis dans l'incapacité d'agir parce qu'un gouvernement se refuse à coopérer »*⁹⁷⁰.

Lors de la 11^e séance, le 22 mai 1969, il souligne également que :

*« Il est de son devoir de montrer à la communauté internationale qu'il est disposé à tolérer aucune violation »*⁹⁷¹.

2. Uniformisation de fait par la pratique du précédent

Les directives de travail du premier Comité des sanctions, le Comité 253 (1968), ont été décidées au fur et à mesure des travaux du Comité, par l'exercice au quotidien de ses prérogatives, sur plusieurs années, avec comme principal référant les travaux du Comité 191 (1964), comme indiqué *infra* (voy. *supra* pp. 66-67).

Conlon estime que le manque de transparence, l'absence de mémoire institutionnelle et de manuel de procédure empêchent l'émergence de normes et procédures cohérentes pour le travail des comités, et favorisent au contraire l'opportunisme inhibée des acteurs concernés⁹⁷². Il attribue cette carence à l'absence de codification par le Secrétariat général sur la base des travaux et du fonctionnement du Comité 253 (1968), et ce malgré l'appétence des Membres de comités à se référer à la pratique pour fonder leurs propres décisions sur des précédents⁹⁷³.

⁹⁶⁸ *Ibid.*

⁹⁶⁹ Voy. *infra* référence au para. 74 du cinquième rapport (S/10852).

⁹⁷⁰ S/AC.15/SR.10, 9 juin 1969, p. 10.

⁹⁷¹ S/AC.15/SR.11, 20 juin 1969, p. 6.

⁹⁷² PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 7.

⁹⁷³ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 2.

Cette absence de codification est d'autant plus problématique que le fait de se fonder seulement sur les « précédents » établis par les Comités 253 (1968) et 421 (1977), comporte selon Conlon de nombreuses limites, en particulier celle liée au temps écoulé entre les deux premiers comités et l'ensemble des 13 comités créés lors de la décennie des sanctions, qui débute en 1990 avec la création du Comité 661 (1990)⁹⁷⁴.

Dörfler estime pour sa part que le mode de gouvernance et de prise de décisions des comités est au contraire principalement guidé par le respect des règles et des précédents établis⁹⁷⁵. L'étude réalisée sur l'activité de cinq Comités (661, 1267, 1533, 1591 et 1737) démontre que seuls certains types de décisions sont concernées par les dynamiques politiques du Conseil de sécurité, comme par les inscriptions de nouvelles personnes physique ou morale aux listes de sanctions des Comités 1533 (2003), 1591 (2005) 1737 (2006). Dans la plupart des autres cas, Dörfler estime que les Etats Membres se conforment aux règles même quand celles-ci contredisent leurs propres intérêts⁹⁷⁶.

Temps consacré par les comités à l'organisation de leurs travaux

Entre 1968 et 1970, huit séances du Comité 253 (1968) ont eu à l'ordre du jour des questions consacrées à l'« organisation des travaux » du Comité⁹⁷⁷. En outre, trois séances ont été consacrées sur la même période à la question de la présidence⁹⁷⁸, une aux questions de procédure⁹⁷⁹, une aux « travaux futurs »⁹⁸⁰ et deux à la question de la fréquence de publication des documents relatifs à des violations des sanctions⁹⁸¹. Soit un total de quinze séances dédiées au fonctionnement du Comité.

A contrario, seules quatre séances ont été consacrées à l'organisation des travaux du Comité 421 (1977) sur une période équivalente, de 1978 à 1981⁹⁸². Ce dernier a ainsi élu sa présidence et vice-présidence dès la première séance⁹⁸³, puis défini la fréquence de ses réunions formelles (bimensuelles)⁹⁸⁴, adopté le

⁹⁷⁴ Voy. tableau synthétique numéro 1 en annexe.

⁹⁷⁵ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁷⁶ *Ibid.*, p. 201.

⁹⁷⁷ S/AC.15/SR.2, 29 novembre 1968 ; S/AC.15/SR.8, 28 avril 1969 ; S/AC.15/SR.9, 4 juin 1969 ; S/AC.15/SR.11, 20 juin 1969 ; S/AC.15/SR.12, 1^{er} juillet 1969 ; S/AC.15/SR.26, 2 juin 1970 ; S/AC.15/SR.27, 29 juin 1970.

⁹⁷⁸ S/AC.15/SR.6, 27 mars 1969 ; S/AC.15/SR.30, 22 juillet 1970.

⁹⁷⁹ S/AC.15/SR.1, 5 novembre 1968.

⁹⁸⁰ S/AC.15/SR.10, 9 juin 1969.

⁹⁸¹ S/AC.15/SR.24, 31 décembre 1969 ; S/AC.15/SR.25, 27 janvier 1970.

⁹⁸² S/AC.20/SR.2, 19 juin 1978 ; S/AC.20/SR.3, 19 juin 1978 ; S/AC.20/SR.11, 28 mai 1979 ; S/AC.20/SR.24, 15 décembre 1981.

⁹⁸³ S/AC.20/SR.1, 19 juin 1978.

⁹⁸⁴ S/AC.20/SR.2, 19 juin 1978.

texte révisé de ses principes directeurs dès la troisième session⁹⁸⁵, et prié le Secrétariat de dimensionner ses effectifs aux besoins du Comité⁹⁸⁶.

Le Comité 661 (1990) consolide, lors de sa première séance le 9 août 1990, ce corpus de références constitué par les précédents des Comités 253 (1968) et 421 (1977) :

« La PRESIDENTE dit que le Comité doit décider si, en règle générale, il tiendra des séances publiques ou des séances privées. Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 253 (1968) concernant la question de la Rhodésie du Sud et celui qui a été créé par la résolution 421 (1977) concernant la question de l'Afrique du Sud ont en règle générale tenu des séances privées. En conséquence, elle propose au Comité de suivre cette pratique. Il en est ainsi décidé »⁹⁸⁷.

Dès la deuxième séance (privée) du Comité 661 (1990), le 17 août 1990, les Membres du Comité disposent d'un document « qui contient un projet de principes directeurs pour la conduite des travaux du Comité »⁹⁸⁸, référencé S/AC.25/1990/CRP.1. Celui-ci sera « provisoirement » adopté, « étant entendu que ces principes pourront être réexaminés à une date ultérieure si nécessaire »⁹⁸⁹. Le seul amendement apporté au projet concerne le lien de causalité établi lors des travaux des comités précédents entre le « succès » de ces comités et le niveau de coopération des Membres permanents du Conseil de sécurité ; les représentants du Yémen et de Cuba ont soulevé leur incompréhension à ce sujet, estimant que c'est la coopération de tous les Membres du Comité qui est nécessaire à la réussite du Comité. Le délégué étasunien partage « les observations faites par les représentants du Yémen et de Cuba à propos du paragraphe 9 » et « propose de supprimer le membre de phrase "en particulier des Membres permanents du Conseil de sécurité" »⁹⁹⁰.

Le Comité 661 (1990) n'aura plus de point relatif à l'organisation des travaux à l'ordre du jour, à l'exception de la 23^e séance le 3 janvier 1991 consacrée en cinq minutes, précises, à l'élection par acclamation d'un nouveau Président de

⁹⁸⁵ S/AC.20/SR.3, 19 juin 1978.

⁹⁸⁶ S/AC.20/SR.4, 19 juin 1978 ; au jour de la réunion, le Président a souligné que l'équipe du Secrétariat assistant le Comité n'était composé que d'un expert « chargé de compiler des articles de presse signalant des violations », suite à quoi le Secrétaire du Comité a précisé que le Secrétaire général avait prévu pour appuyer les travaux du Comité un fonctionnaire de grade D1 (catégorie directeur de niveau 1) comme adjoint au Secrétaire du Comité, deux fonctionnaires de grade P5 (catégorie professionnelle de niveau 5) et deux personnels administratifs (catégorie « *General Staff* »).

⁹⁸⁷ S/AC.25/SR.1, 21 août 1990, p. 2.

⁹⁸⁸ S/AC.25/SR.2, 27 août 1990, p. 2.

⁹⁸⁹ S/AC.25/SR.2, 27 août 1990, p. 3.

⁹⁹⁰ S/AC.25/SR.2, 27 août 1990, p. 2.

Comité et de deux vice-Présidents⁹⁹¹. Le Comité consacre en effet son ordre du jour, dès la troisième séance, à l'examen de l'application de la résolution 661 (1990) et à l'évaluation des demandes d'assistance formulées dans le cadre de l'article 50 de la Charte⁹⁹². A partir de la cinquième séance, à savoir dès le 31 août 1990, une nouvelle thématique de travail apparaît pour le Comité 661 (1990) : « la situation alimentaire et fourniture de denrées alimentaires et de produits à usage médical »⁹⁹³. Cette dernière deviendra centrale et sera intimement associée au régime de sanctions contre l'Iraq, qui représente par ailleurs « l'embargo économique le plus radical qu'une organisation internationale ait jamais décrété à l'encontre d'un Etat souverain »⁹⁹⁴.

Lors de la première réunion du Comité 724 (1991) le 20 décembre 1991, il est cette fois fait référence par le Président provisoire, l'ambassadeur Vorontsov, Président du Conseil de sécurité, aux précédents établis par les Comités 421 (1977) et 661 (1990). Le représentant permanent soviétique indique ainsi « que les Membres du Comité avaient convenu d'élire un bureau analogue à celui du Comité du Conseil de sécurité établi par la résolution 421 (1977) concernant la question de l'Afrique du Sud et du Comité du Conseil de sécurité établi par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Irak et le Koweït »⁹⁹⁵. Le Comité élit dans la foulée son Président par acclamation, suite à un accord obtenu lors de consultations informelles préalables. Les deux vice-présidents seront élus par acclamation lors de la séance suivante, le 6 janvier 1992⁹⁹⁶.

Les directives de travail du Comité 724 (1991), référencées S/AC.27/1992/CRP.1, seront discutées et adoptées lors des 3^e et 4^e séances du 22 janvier⁹⁹⁷ et du 4 février 1992⁹⁹⁸. Au cours de la 3^e séance, le secrétaire du Comité rappelle que « les directives proposées ont été élaborées à la fois en consultant les membres du Bureau et en tenant compte de l'expérience d'autres comités analogues du Conseil de sécurité ». Au sujet du huis clos, le secrétaire explique qu'« on a en effet constaté qu'un comité de la nature de celui-ci travaille plus efficacement s'il mène ses travaux à huis clos, cette pratique protégeant le caractère confidentiel des informations reçues des gouvernements et éliminant par là même le risque que des Etats mis en cause rejettent automatiquement les informations ou les allégations qui les concernent », et d'ajouter que « ces informations concernent très souvent des particuliers ou des

⁹⁹¹ S/AC.25/SR.23, 15 janvier 1991, p. 2 ; la séance débute à 17h05 et se termine à 17h10.

⁹⁹² S/AC.25/SR.3, 28 août 1990, p. 1.

⁹⁹³ S/AC.25/SR.5, 17 septembre 1990, p. 1.

⁹⁹⁴ MARTTI KOSKENNIEMI, « Le Comité des sanctions créé par la Résolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité », in : *Annuaire français de droit international*, volume 37, 1991, p. 119 ; Paul Conlon, *United Nations Sanctions Management*, op. cit., p. 181

⁹⁹⁵ S/AC.27/SR.1, 24 décembre 1991, p. 2.

⁹⁹⁶ S/AC.27/SR.2, 8 janvier 1992, p. 2.

⁹⁹⁷ S/AC.27/SR.3, 27 janvier 1992.

⁹⁹⁸ S/AC.27/SR.4, 30 mars 1992.

sociétés privées, qui pourraient être tentés de falsifier les données s'ils savaient qu'elles vont être immédiatement rendues publiques »⁹⁹⁹. Le Président soumet ensuite à l'approbation du Comité, alinéa par alinéa, l'ensemble des directives, « en faisant observer que [...] la directive b) est conforme à la pratique établie antérieurement pour des organes analogues »¹⁰⁰⁰. Afin de laisser les capitales examiner le projet de directives (adoption *ad referendum*), ce dernier sera définitivement adopté lors de la 4^e séance sous la référence S/AC.27/1992/CRP.1/Rev.1¹⁰⁰¹.

Le Comité 724 (1991) adaptera ses directives de travail lors de sa 11^e séance du 12 juin 1992¹⁰⁰², suite à l'adoption de la résolution 757 (1992) le 30 mai. Référencé S/AC.27/1992/CRP.7, ce projet sera plus longuement débattu par les Membres du Comité que le premier projet, avec l'examen de nombreux alinéas reportés à une séance ultérieure (alinéas 4, 7-10)¹⁰⁰³, et la réécriture demandée au Secrétariat pour d'autres (alinéas 11-14)¹⁰⁰⁴. Le secrétaire souligne à nouveau qu'« en établissant le projet de directives, le Secrétariat a tenu compte des directives régissant les travaux de comités comparables »¹⁰⁰⁵. Au sujet des alinéas 11-13, le délégué britannique invite par ailleurs « le Comité à examiner la pratique suivie par des comités analogues et propose que la procédure « d'approbation tacite » s'applique aussi aux vols effectués à l'occasion de la Conférence sur la Yougoslavie, qui n'ont pas un caractère strictement humanitaire »¹⁰⁰⁶.

Choix de l'appellation du Comité

Les premiers comités incluaient le numéro de la résolution les ayant créés et le fait qu'il s'agissait d'une question ou d'une situation dont le Conseil de sécurité était saisi :

- Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 253 (1968) **concernant la question** de la Rhodésie du Sud ;
- Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977) **concernant la question** de l'Afrique du Sud ;
- Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 661 (1990) **concernant la situation** entre l'Iraq et le Koweït ;

⁹⁹⁹ S/AC.27/SR.3, 27 janvier 1992, pp. 2-3.

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰⁰¹ S/AC.27/SR.4, 30 mars 1992, p. 2.

¹⁰⁰² S/AC.27/SR.11, 6 janvier 1993, pp. 6-9.

¹⁰⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*, p. 8.

A partir de la création du Comité Libye en 1992, le terme « question » disparaît :

- Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 748 (1992) concernant la Jamahiriya Arabe Libyenne ;

Et parfois le nom du pays concerné également, à partir du Comité concernant la Yougoslavie :

- Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 1160 (1998) ;

Ainsi, actuellement, la plupart des comités reprennent la structure suivante :

- « *Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution XXXX (Année) concernant le – nom du pays objet de la résolution* » ;

Ou :

- « *Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution XXXX (Année)* ».

L'appellation des organes subsidiaires est décidée soit par l'organe principal au moment de sa création, soit l'organe décide lui-même de son appellation dans les limites de son mandat. Dans le cas des comités des sanctions, la résolution les créant ne leur attribue habituellement pas de nom – le Conseil de sécurité « décide » de « créer un Comité » dont il définit ensuite le mandat. Le numéro de la résolution du Conseil de sécurité établissant le Comité des sanctions est souvent utilisé comme appellation pour celui-ci par le Secrétariat général. Ce nom change lorsqu'une nouvelle résolution établit un nouveau Comité pour la même situation ; le Comité sur la Somalie s'est ainsi dénommé :

- « Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 751 (1992) concernant la Somalie » – cette dénomination ne figure pas dans la résolution en question mais dans les documents ultérieurs y référant¹⁰⁰⁷ ;
- Paragraphe 10 de la résolution 1907 (2009)¹⁰⁰⁸ : « Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 751 (1992) et dont le mandat a été élargi par la résolution 1844 (2008) » ; cette même résolution n'indique pourtant pas le nom du nouveau Comité, dont le mandat a été étendu par le paragraphe 18 de la résolution 1907 (2009) ; les documents du Conseil de sécurité y feront par la suite référence ainsi : « Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) sur la Somalie et l'Érythrée » ;

¹⁰⁰⁷ E.g. communiqué de presse SC/6268, 23 septembre 1996.

¹⁰⁰⁸ S/RES/1907, 23 décembre 2009.

- Le paragraphe 9 de la résolution 2444 (2018)¹⁰⁰⁹ décide que le Comité sera « dorénavant dénommé le Comité du Conseil de sécurité faisant suite à la résolution 751 (1992) sur la Somalie » ;
- Le paragraphe 24 de la résolution 2662 (2022)¹⁰¹⁰ « décide qu'à compter de la date d'adoption de la présente résolution, le Comité du Conseil de sécurité faisant suite à la résolution 751 (1992) sur la Somalie sera dénommé « Comité du Conseil de sécurité faisant suite à la résolution 751 (1992) concernant les Chabab » ;
- Le paragraphe 31 de la résolution 2713 (2023)¹⁰¹¹ « décide également que, dorénavant, le Comité cessera d'être décrit comme « créé par la résolution 751 (1992) » et sera décrit comme « créé par la résolution 2713 (2023) » ; dans les faits, dans son premier rapport au Conseil de sécurité en date du 31 décembre 2023, le Comité se dénommera dans son courrier « Comité du Conseil de sécurité faisant suite à la résolution 2713 (2023) concernant les Chabab¹⁰¹² », une appellation ne figurant donc pas dans la résolution le créant ;
- Les trois communiqués de presse relatifs à l'activité du Comité depuis l'adoption le 1^{er} décembre 2023 de la résolution 2713 (2023), utilisent chacun une appellation différente : soit le « Comité des sanctions concernant les Chabab du Conseil de sécurité »¹⁰¹³, soit le « Comité du Conseil de sécurité concernant les Chabab »¹⁰¹⁴, soit le « Comité du Conseil de sécurité faisant suite à la résolution 2713 (2023) concernant les Chabab »¹⁰¹⁵.

Ces comités peuvent également disposer d'un nom abrégé, soit attribué par le Secrétariat général, soit par le Comité lui-même – bien qu'il soit difficile de remonter à l'origine de ces noms. Ainsi, le Comité 1267 (1999) décide le 2 septembre 2003 « de se donner un titre plus explicite quant à son identité et son mandat », et qu'il s'appellera désormais « Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Talibans et les personnes et entités qui leur sont associées ou, en version abrégée, Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Talibans »¹⁰¹⁶. Un communiqué de presse publié le 4 septembre 2003, en anglais, annoncera cette nouvelle avec ce titre : « *New Name For 1267 Committee* »¹⁰¹⁷.

¹⁰⁰⁹ S/RES/2444, 14 novembre 2018.

¹⁰¹⁰ S/RES/2662, 17 novembre 2022.

¹⁰¹¹ S/RES/2713, 1^{er} décembre 2023.

¹⁰¹² S/2023/1052, 31 décembre 2023.

¹⁰¹³ SC/15703, 21 mai 2024.

¹⁰¹⁴ SC/15627, 14 mars 2024.

¹⁰¹⁵ SC/15585, 9 février 2024.

¹⁰¹⁶ S/2004/281, 8 avril 2004, p. 3, para. 9.

¹⁰¹⁷ SC/7865, 4 septembre 2003.

Enfin, l'évolution du mandat entraîne souvent un changement de nom pour le Comité. Par exemple, l'appellation du Comité 1267 (1999) a été modifiée à chaque fois que le Conseil de sécurité faisait évoluer le périmètre de son activité. Le 30 juin 2011, le Conseil de sécurité annonçait ainsi par un communiqué de presse sa décision de changer le nom de son Comité 1267 (1999) suite à l'adoption le 17 juin 2011 des résolutions 1988 et 1989 (2011), séparant le régime de sanctions 1267 (1999) consacré à Al-Qaïda du régime 1988 (2011) consacré désormais aux Talibans¹⁰¹⁸.

Dans ce domaine, la pratique ne semble ainsi pas figée, avec soit le Comité, soit le Conseil décidant le changement de nom de comités, le format de ces derniers n'étant pas standardisé.

Détermination de la durée des comités

Un organe subsidiaire est créé par le Conseil de sécurité pour une tâche précise dont la mise en œuvre est en théorie limitée dans le temps – ce qui distingue notamment un organe subsidiaire de la composante d'un organe principal, comme vu *infra*.

Les résolutions établissant les comités déterminent le plus souvent la durée de leur existence. En l'absence de renouvellement de son mandat par le Conseil de sécurité, selon le principe de légalité, tout comité disparaît automatiquement, tel le Comité 2374 (2017) qui a disparu au 1^{er} septembre 2023 suite au vote négatif de la part de la Fédération de Russie, qui a prévenu, en application de l'article 27(3) de la Charte des Nations Unies, l'adoption du projet de résolution référencé S/2023/638. Ce projet devait renouveler le mandat du Comité 2374 (2017) pour une année, la clause de réexamen des sanctions étant fixée dans la majorité des cas à 12 mois. Exceptionnellement, cette durée peut être de six ou 18 mois, ou de manière résiduelle d'une durée destinée à finaliser des négociations en cours. Par exemple, la résolution 2661 (2022) prolonge le mandat de 12 mois défini par la résolution 2607 (2021), qui concerne le Comité 751 (1992) sur la Somalie, de deux jours. Celui-ci sera finalement renouvelé pour une année, jusqu'au 15 novembre 2023, par la résolution 2662 (2022).

Niveau d'harmonisation actuel des directives de travail des comités

L'étude des directives de travail actuellement en vigueur au sein de l'ensemble des comités révèle un degré élevé d'harmonisation, pour les parties concernant leur fonctionnement, et de spécialisation, pour celles consacrées aux dérogations notamment.

¹⁰¹⁸ SC/10312, 7 juillet 2011.

Les rapports annuels des comités au Conseil de sécurité présentent également, depuis 2014, une structure équivalente, incluant notamment des indicateurs d'activité, tel que le nombre de réunions, de comptes rendus au Conseil de sécurité, de communications envoyées, de demandes de dérogations ou notifications reçues, de demandes de radiation de la liste des sanctions.

La structure des directives est similaire pour l'ensemble des comités actifs actuels¹⁰¹⁹. Celles-ci définissent notamment la nature du Comité, sa composition et son fonctionnement (séance, prise de décision), et plus particulièrement les éléments suivants :

- Résolution créant le Comité et dénomination officielle ;
- Composition : le Comité est un organe subsidiaire du Conseil de sécurité et qu'il est composé de tous les Membres du Conseil ;
- Désignation de la présidence et vice-présidence : le Président du Comité est nommé par le Conseil de sécurité et exerce ses fonctions à titre personnel ; il est secondé/assisté par une ou deux délégations, également désignées par le Conseil de sécurité, qui assurent la vice-présidence ;
- Présidence : le Président préside les séances officielles et les consultations informelles du Comité ; conditions de son remplacement : par vice-présidence ou un autre représentant de sa mission permanente ;
- Relations avec groupe d'experts : les cinq comités créés depuis 2014 (Haïti, Mali, Yémen, Soudan du Sud, RCA, Soudan, Lybie et Corée du nord) indiquent dès la première partie des directives que les comités sont assistés dans leurs travaux par un groupe d'experts¹⁰²⁰ ; *a contrario*, les directives de Comité créé par la résolution 1572 (2004) sur la Côte d'Ivoire, pourtant révisée en 2013¹⁰²¹, n'évoquaient pas le groupe d'experts établi par le Conseil de sécurité par le paragraphe 9 de la résolution 1643 (2005)¹⁰²² ;

¹⁰¹⁹ A l'exception donc des directives relatives à l'application des paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483 (2003), et des directives régissant la conduite des travaux du Comité créé par la résolution 1636 (2005).

¹⁰²⁰ Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1591 (2005) concernant le Soudan - Directives régissant la conduite des travaux du Comité révisées et adoptées le 23 décembre 2013 ; Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1718 (2006) - Directives régissant la conduite des travaux du Comité révisées et adoptées par le Comité le 31 décembre 2014.

¹⁰²¹ Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1572 (2004) concernant la Côte d'Ivoire - Directives régissant la conduite des travaux du Comité telles qu'adoptées par le Comité le 13 juin 2005 et révisées le 24 mai 2013.

¹⁰²² S/RES/1643, 15 décembre 2005, p. 3, para. 9.

- Secrétariat : l'ensemble des directives rappellent que le secrétariat du Comité est assuré par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

Les directives déterminent ensuite les procédures d'administration de la liste de sanctions et de dérogations aux mesures prévues à l'article 41 :

- Responsabilité de la liste relative aux sanctions : inscription, radiation, mise à jour et résumé des motifs ;
- Dérogations : mesures liées aux restrictions de commerce, à l'interdiction de voyager et au gel des avoirs.

Une comparaison de ces directives actuelles révèle un haut degré d'harmonisation, avec un langage similaire pour des procédures équivalentes, à l'exception des Comités 1267 (1999) et 1718 (2006).

Spécificités du régime de sanctions établi par la résolution 1267 (1999)

Les directives du Comité 1267 (1999), mises à jour 12 fois depuis leur adoption le 7 novembre 2002¹⁰²³, sont extrêmement détaillées et précises, pour chaque aspect du mandat. Les principales mises à jour des directives ont eu lieu le 9 décembre 2008, avec la création du point focal suite à l'adoption de la résolution 1730 (2006), puis le 30 novembre 2011 avec l'introduction des procédures impliquant le Médiateur et son bureau, établi par la résolution 1904 (2011), et enfin la généralisation de la procédure écrite en 2013.

Par conséquent, le nombre de pages de ces directives est passé de sept pages en 2003 à 16 pages en 2008, puis 24 pages en 2011, pour se stabiliser autour de 27 pages en 2013 (26 pages en 2023).

Cela représente une augmentation, en nombre de paragraphes, d'une quarantaine de paragraphes en 2003 à près de 200 en 2023. Cet encadrement procédural stricte et détaillé contraste avec le dispositif plus générique caractérisant les autres régimes. Par exemple, la seule procédure de « révision de la liste relative aux sanctions contre l'EIL (Daech) et Al-Qaida », détaillée sur trois pages à la section 10 des directives, fait l'objet de 25 paragraphes, dont 15 paragraphes consacrés exclusivement aux modalités de révision.

¹⁰²³ Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés - Directives régissant la conduite des travaux du Comité, adoptées le 7 novembre 2002, modifiées les 10 avril 2003, 21 décembre 2005, 29 novembre 2006, 12 février 2007, 9 décembre 2008, 22 juillet 2010, 26 janvier 2011, 30 novembre 2011, 15 avril 2013, 23 décembre 2016, 5 septembre 2018 et 10 mars 2023.

Ce niveau de précision de chacune des procédures de décision s'explique en partie par le transfert en 2013 de l'intégralité du processus décisionnel du Comité 1267 (1999) à la procédure écrite, qui implique paradoxalement un plus grand formalisme. On retrouve ce formalisme dans la résolution 2610 (2021), dans laquelle le Conseil de sécurité précise avec détails le mandat et responsabilités de l'équipe de surveillance en annexe I et du Médiateur en annexe II.

B. De la standardisation des directives de travail

1. Processus de recueil des pratiques initié par le Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité a manifesté à plusieurs reprises la nécessité d'harmoniser les directives des comités des sanctions. Alors que la résolution A/RES/796(VIII) de l'Assemblée générale, à l'origine du Répertoire, demandait au Secrétaire général de publier « un répertoire dûment indexé de la pratique suivie par les organes des Nations Unies », celui-ci se concentre sur les organes principaux, dont le Conseil de sécurité. Les organes subsidiaires du Conseil de sécurité réunis sous les appellations comités, groupes de travail, organes d'enquête, tribunaux, commissions ad hoc, conseillers, envoyés et représentants spéciaux, ainsi que la Commission de consolidation de la paix, font l'objet de la neuvième partie du supplément du Répertoire, publié désormais annuellement¹⁰²⁴.

La dernière publication en français du Répertoire couvre l'année 2020 et ne propose, outre des tableaux synthétiques recensant les exposés des présidents de comités au Conseil de sécurité et les différentes « mesures de sanctions particulières », qu'un résumé condensé de l'activité des « comités créés en vertu du Chapitre VII de la Charte », en quelques paragraphes, centrés sur les résolutions du Conseil de sécurité et non sur leur activité décisionnelle¹⁰²⁵. Cette couverture limitée de la pratique des comités des sanctions contraste avec celle plus substantielle réalisée pour la commission de consolidation de la paix, qui

¹⁰²⁴ Les missions dirigées par des organisations régionales font désormais partie de la huitième partie tandis que les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales sont traitées dans la dixième partie du supplément du Répertoire ; Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, neuvième partie, note liminaire, p. 701, accès le 1^{er} juin 2024 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/23rd_supp_part_ix_advance_fr.pdf#page=11

¹⁰²⁵ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, neuvième partie, pp. 702-712, accès le 1^{er} juin 2024 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/23rd_supp_part_ix_advance_fr.pdf#page=11

relate les exposés et débats en séance et recense l'ensemble des décisions prises¹⁰²⁶.

Cet effort apparaît tout d'abord dans un document conjoint de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, référencé A/57/382 et S/2002/1000, qui recueille les notes et déclarations du Président du Conseil de sécurité concernant la documentation et les procédures du Conseil de juin 1993 à août 2002¹⁰²⁷. La section 9 de cet index est spécifiquement consacrée aux « comités des sanctions »¹⁰²⁸, et liste sept notes du Président du Conseil de sécurité dédiées aux procédures et méthodes de travail des comités¹⁰²⁹. La note S/2006/78 met à jour ce recueil en incluant trois nouvelles notes du Président du Conseil de sécurité¹⁰³⁰, publiées entre août 2002 et décembre 2005¹⁰³¹. Ces trois notes prorogent le mandat du groupe de travail officieux chargé de formuler des recommandations générales sur les dispositions à prendre pour améliorer l'efficacité des sanctions, dont le rapport final en annexe à la note du Président du Conseil de sécurité référencée S/2006/997¹⁰³² est détaillé *infra* (voy. pp. 258-260).

Notes du Président du Conseil de sécurité concernant la documentation et les procédures du Conseil (juin 1993-août 2002) relatives aux comités des sanctions

Dès 1993, le Conseil de sécurité entame une nouvelle phase d'amélioration concernant la documentation du Conseil et autres questions de procédure, par une série de notes du Président du Conseil de sécurité, qui débute le 30 juin 1993 par la note référencée S/26015 qui porte sur le rapport du Conseil à l'Assemblée générale. Il s'ensuit les notes S/26176 du 27 juillet 1993 sur le programme de travail du Conseil, celle du 31 août 1993 (S/26389) relative au référencement des documents du Conseil, celles du 29 novembre 1993 (S/26812) et du 28 juillet 1994 relatives à la liste des questions dont le Conseil de sécurité est saisi, et celle du 29 février 1994 (S/1994/230) relative aux projets de résolution. L'accent est également mis sur l'amélioration de « la circulation de l'information et les échanges d'idées entre les Membres du

¹⁰²⁶ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, neuvième partie, pp. 719-722, accès le 1^{er} juin 2024 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/23rd_supp_part_ix_advance_fr.pdf#page=11

¹⁰²⁷ A/57/382–S/2002/1000, 6 septembre 2002.

¹⁰²⁸ *Ibid.*, pp. 6-7.

¹⁰²⁹ S/1995/234, 29 mars 1995 ; S/1995/438, 31 mai 1995 ; S/1996/54, 24 janvier 1996 ; S/1998/1016, 30 octobre 1998 ; S/1999/92, 29 janvier 1999 ; S/2000/319, 17 avril 2000 ; S/2002/70, 15 janvier 2002.

¹⁰³⁰ S/2003/1185, 18 décembre 2003 ; S/2004/1014, 23 décembre 2004 ; S/2005/841, 29 décembre 2005.

¹⁰³¹ S/2006/78, 7 février 2006.

¹⁰³² S/2006/997, 22 décembre 2006.

Conseil » et les autres Etats Membres de l'organisation, en faisant d'avantage appel aux séances publiques (S/PRST/1994/81 du 16 décembre 1994), et sur le renforcement de « la transparence des méthodes de travail du Conseil » (S/1998/1016 du 30 octobre 1998).

C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité sera également amené à examiner les questions de procédures relatives aux sanctions. Par note du Président du Conseil de sécurité du 29 mars 1995 (S/1995/234), celui-ci « a le plaisir de faire savoir que tous les Membres du Conseil de sécurité approuvent les propositions » suivantes :

« Il conviendrait d'introduire les améliorations ci-après, afin de rendre les procédures des comités des sanctions plus transparentes :

- La pratique consistant à publier des communiqués de presse à l'issue des séances des comités devrait être développée ;
- L'état des listes des communications présentées dans le cadre de la procédure d'approbation tacite, établi par le Secrétariat, devrait être communiqué à toute délégation souhaitant en avoir un exemplaire ;
- Une liste de toutes les autres décisions prises par chaque comité devrait être établie périodiquement par le Secrétariat et communiquée à toute délégation qui en ferait la demande ;
- Le rapport annuel du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale devrait contenir dans son introduction des informations plus détaillées sur chaque comité ;
- Chaque comité devrait établir, à l'intention du Conseil de sécurité, un rapport annuel récapitulant toutes ses activités ;
- Il conviendrait d'accélérer l'établissement des comptes rendus analytiques des séances des différents comités. [...]
- Les séances des comités des sanctions devraient conserver leur caractère privé et les comptes rendus analytiques de ces séances devraient continuer à être distribués selon le système actuel ».

Dans une note du 31 mai 1995 (S/1995/438), le « Président du Conseil de sécurité tient à déclarer que tous les Membres du Conseil ont donné leur accord à la proposition suivante » :

« La pratique consistant à entendre, lors des séances privées des comités des sanctions, les observations des États et organisations concernés sur des questions soulevées par l'application des régimes de sanctions imposés par le Conseil de sécurité devrait être poursuivie

étant entendu que les procédures suivies par ces comités doivent être respectées ».

Le 24 janvier 1996, une note du Président référencée S/1996/54 informe que tous les Membres du Conseil ont donné leur accord aux propositions suivantes :

« Les améliorations ci-après devraient être apportés [sic] aux procédures du Comité des sanctions pour les rendre plus transparentes :

Le président de chaque comité devrait faire rapport oralement aux Membres intéressés de l'Organisation des Nations Unies après chaque réunion, comme le Président du Conseil de sécurité le fait lui-même actuellement à l'issue des consultations officieuses des Membres du Conseil ;

Le président de chaque comité devrait être invité à porter à l'attention de ses Membres et des Membres de l'Organisation des Nations Unies les améliorations que les Membres du Conseil ont décidé d'apporter aux procédures des comités, les 29 mars et 31 mai 1995 (voir S/1995/234 et S/1995/438) ».

Le 29 janvier 1999, une note du Président du Conseil de sécurité intitulée « travaux des comités des sanctions » liste une série de « propositions pratiques » qui devaient servir « à améliorer les travaux des comités des sanctions conformément aux résolutions pertinentes »¹⁰³³. Celle-ci inclut :

- Coopération entre comités et organes, organismes et organisations du système des Nations unies, ainsi qu'avec les autres organisations intergouvernementales et régionales, pays voisins et autres pays et parties intéressées, afin d'améliorer le contrôle de l'application des sanctions et d'évaluer leurs conséquences sur le plan humanitaire et leurs répercussions économiques ;
- Mission des présidents des comités des sanctions dans les régions concernées afin de recueillir des renseignements de première main sur l'impact des régimes de sanctions, leurs résultats et les difficultés liées à leur application ;
- Communication par États Membres aux comités de toute information relative à des violations des régimes de sanctions, que les comités devraient clarifier ;
- Soutien du Secrétariat aux comités à travers le suivi des informations publiées dans les médias ;

¹⁰³³ S/1999/92, 29 janvier 1999, Note du Président du Conseil de sécurité : travaux des comités des sanctions.

- Encadrer par des dispositions précises, à prévoir dans les directives de travail, les mesures strictes à prendre par les comités en cas d'allégation de violations des régimes de sanctions ;
- Harmoniser les directives et procédures des comités des sanctions ;
- Evaluation périodique des mesures obligatoires ;
- Maintien des exposés techniques, au cours de séances privées, par des organisations aidant à l'application des sanctions ;
- Permettre aux pays visés ou touchés d'exercer leur droit d'expliquer/présenter leurs points de vue ;
- Evaluer par le Secrétariat les effets des sanctions sur les plans humanitaire et économique, examen périodique et suivi par le Comité des effets d'ordre humanitaire des sanctions, et aménagement comme il convient des mécanismes de dérogation ;
- Accroître la transparence des travaux des comités des sanctions au moyen notamment d'exposés de fond détaillés par les présidents ;
- Accélérer le délai de parution des comptes rendus analytiques des séances des comités des sanctions ;
- Diffusion sur internet d'informations relatives aux comités des sanctions.

Le 17 avril 2000, le Président du Conseil de sécurité constitue par la note référencée S/2000/319 un groupe de travail officiel « chargé de formuler des recommandations générales concernant les dispositions à prendre en vue de renforcer l'efficacité des sanctions imposées par les Nations Unies ». Cette note rappelle d'une part les propositions listées par la note S/1999/92, mais également les travaux réalisés dans le cadre de la revue générale des sanctions. Ces propositions et recommandations doivent servir de base de travail au groupe de travail officiel, qui doit par ailleurs examiner les questions suivantes :

- a) Méthodes de travail des comités des sanctions et coordination entre eux ;
- b) Capacités du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ;
- c) Coordination entre les organismes des Nations Unies et coopération avec les organisations régionales et les autres organisations internationales ;
- d) Conception des résolutions relatives aux sanctions, y compris les conditions de leur maintien/levée ;
- e) Rapports de préévaluation et de postévaluation, et procédure d'évaluation des régimes de sanctions ;
- f) Suivi et imposition des sanctions ;
- g) Effets non prévus des sanctions ;
- h) Exemptions à titre humanitaire ;
- i) Sanctions ciblées ;
- j) Aide aux États Membres concernant l'application des sanctions ;

- k) Application des recommandations formulées dans la note du Président visée plus haut.

Le Président du Conseil de sécurité demande au groupe de travail de présenter ses conclusions au Conseil « d'ici au 30 novembre 2000 »¹⁰³⁴, mais cette échéance sera reportée à cinq reprises, par notes du Président du Conseil de sécurité¹⁰³⁵.

Ce groupe de travail s'est réuni 25 fois, de mai 2000¹⁰³⁶ au 21 décembre 2004¹⁰³⁷. Ses membres ont auditionné de nombreux experts, formulés de nombreuses propositions mais échoué à plusieurs reprises à trouver un consensus afin de présenter leurs conclusions au Conseil de sécurité¹⁰³⁸, malgré la présentation au Conseil de sécurité dès le 16 février 2001 d'un « projet de conclusion du Président » reprenant une « série de recommandations sur les dispositions à prendre pour améliorer la conception, l'administration et l'imposition des sanctions »¹⁰³⁹. Parmi les points de discordance relevés par le Président du groupe dans une lettre au Président du Conseil de sécurité du 22 janvier 2003, deux dispositions liées qui concernent la durée et la levée des sanctions¹⁰⁴⁰. Le groupe s'est à nouveau réuni 10 fois en 2005, soulignant à nouveau dans son rapport final de 2005 que « le Groupe pas parvenu à des conclusions »¹⁰⁴¹.

Prolongé à nouveau d'une année par la note S/2005/841, cette nouvelle extension du mandat du groupe de travail officieux sur les sanctions lui permettra de finaliser *in fine* son rapport et de le soumettre au Conseil de sécurité le 18 décembre 2006, après sept nouvelles réunions. Ce dernier sera publié comme document du Conseil de sécurité le 22 décembre 2006¹⁰⁴² (voy. *infra* p. 260).

¹⁰³⁴ S/2000/319, 17 avril 2000, Note du Président du Conseil de sécurité.

¹⁰³⁵ S/2004/1014, 23 décembre 2004, Note du Président du Conseil de sécurité.

¹⁰³⁶ Le paragraphe 3 de l'annexe à la lettre datée du 19 décembre 2003 (S/2003/1197) indique que le groupe de travail a commencé ses travaux en avril 2000, et non mai.

¹⁰³⁷ S/2004/979, 21 décembre 2004, Note du Président du Conseil de sécurité.

¹⁰³⁸ S/2003/1197, 22 janvier 2003, Lettre datée du 19 décembre 2003 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Cameroun auprès de l'Organisation des Nations Unies ; ce dernier a été nommé par note du Président du Conseil de sécurité en date du 15 janvier 2002 (S/2002/70).

¹⁰³⁹ *Ibid.*, p. 2, paras. 2-3.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, p. 3, para. 7.

¹⁰⁴¹ S/2005/842, 29 décembre 2005, p. 7, para. 20.

¹⁰⁴² S/2006/997, 22 décembre 2006, Note du Président du Conseil de sécurité.

Prise en compte des conclusions des revues générales des sanctions par le Conseil de sécurité

Un certain nombre d'Etats concernés par la mise en œuvre des sanctions imposées par les Nations Unies, nommément listés par la note 2000/319 du 17 avril 2000 (Allemagne, Canada, Royaume-Uni, Suisse), ont été à l'origine de travaux d'analyse et de recommandation désormais connus comme les processus d'Interlaken, de Bonn-Berlin et de Stockholm. Ces revues générales font suite à la remise en cause des régimes de sanctions tels que mis en œuvre en Iraq et en Haïti, notamment (voy. *supra* p. 43). Durant les débats au Conseil de sécurité, de nombreux délégués d'Etats Membres ont ainsi fait référence aux séminaires et discussions qui se sont déroulées à Interlaken et Bonn.

Lors de 4394^e séance, les représentants de l'Allemagne et de la Suède, ainsi que l'observateur permanent de la Suisse auprès des Nations Unies, ont été invités à présenter les conclusions des processus¹⁰⁴³. L'observateur suisse a présenté les conclusions des travaux à Interlaken, centrés sur les sanctions financières ciblées. « Le processus d'Interlaken s'est concentré sur les aspects pratiques et techniques qui entrent dans la conception de sanctions financières efficaces et contribuent à assurer le succès de leur mise en œuvre », et a abouti à la rédaction d'un manuel par le *Watson Institute*¹⁰⁴⁴, distribué à l'ensemble des missions permanentes¹⁰⁴⁵. Le représentant permanent allemand a ensuite présenté les conclusions des processus de Bonn-Berlin, qui portaient principalement sur l'embargo sur les armes et les restrictions de voyager, qui ont fait l'objet d'une brochure également partagée avec l'ensemble des Etats Membres des Nations Unies.

Dans cette même note du Président du Conseil de sécurité, ce dernier souligne que les Membres du Conseil « constatent que les sanctions imposées par les Nations Unies ont récemment fait l'objet d'analyses poussées qui méritent d'être prises en considération »¹⁰⁴⁶. Ces contributions ont été formellement intégrées d'après le paragraphe 3 de la note S/2000/319 au programme de travail que le Conseil de sécurité détermine au groupe de travail officieux qu'il crée alors, dont le premier point à l'agenda est « a) méthodes de travail des comités des sanctions et coordination entre eux » (voy. *supra* p. 256).

¹⁰⁴³ S/PV.4394, 22 octobre 2001.

¹⁰⁴⁴ « Targeted Financial Sanctions - A Manual for Design and Implementation - Contributions from the Interlaken Process », Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2001, 128 p.

¹⁰⁴⁵ S/PV.4394, 22 octobre 2001, p. 3.

¹⁰⁴⁶ S/2000/319, 17 avril 2000, p. 1, para. 2.

Le groupe de travail citera également dans ses rapports au Conseil de sécurité les travaux et conclusions de ces revues générales. Dans sa lettre au Président du Conseil de sécurité du 22 janvier 2003, le Président du groupe de travail officiel souligne ainsi « la pertinence des processus d'Interlaken, de Bonn-Berlin et de Stockholm, concernant des questions spécifiques et générales relatives aux sanctions »¹⁰⁴⁷. Dans sa note S/2004/979, le Président du Conseil de sécurité rappelle également que certaines « idées avancées par les processus d'Interlaken, de Bonn-Berlin et de Stockholm, avaient abouti ces dernières années à des changements concrets et tangibles »¹⁰⁴⁸.

Le groupe de travail manifestera à nouveau son intérêt pour ces travaux en invitant lors d'une réunion le 27 septembre 2005 cinq experts ayant participé activement aux processus d'Interlaken, Bonn-Berlin et Stockholm, à savoir Thomas Biersteker, Elizabeth Joyce, Michael Brzoska, Peter Wallenstein et Peter Maurer¹⁰⁴⁹. Le Groupe considère également que les recommandations des processus de revue générale, conjuguées à celles issues des débats organisés au sein du groupe de travail officiel depuis sa création, ont déjà « abouti à des changements concrets ces dernières années »¹⁰⁵⁰.

Parmi les améliorations listées dans cette note de sept pages, figure dans le chapitre A intitulé « administration des sanctions et travaux des comités des sanctions du Conseil de sécurité », le Président constate que « les présidents des comités des sanctions ont redoublé d'efforts pour coordonner les méthodes de travail des différents comités afin d'en accroître l'efficacité globale. Nombre de comités ont tenu des réunions conjointes pour étudier d'éventuels domaines d'action communs »¹⁰⁵¹.

Recommandations des revues générales des sanctions en lien avec l'organisation et le fonctionnement des comités

Les documents synthétisant les travaux à Interlaken et Bonn-Berlin recensent les différentes composantes des mandats des comités des sanctions afin de contribuer à une harmonisation des rédactions de résolutions les concernant. Le chapitre V du manuel sur les sanctions financières ciblées est ainsi consacré au besoin d'harmoniser les procédures¹⁰⁵², mais s'adresse pour ce faire plutôt à la « plume » des résolutions sur les sanctions.

¹⁰⁴⁷ S/2003/1197, 22 janvier 2003, p. 4, para. 8.

¹⁰⁴⁸ S/2004/979, 21 décembre 2004, p. 4.

¹⁰⁴⁹ S/2005/842, 29 décembre 2005, p. 4, para. 5.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, adjonction, p. 8, para. 4.

¹⁰⁵¹ S/2004/979, 21 décembre 2004, p. 4.

¹⁰⁵² « Targeted Financial Sanctions - A Manual for Design and Implementation - Contributions from the Interlaken Process », *op. cit.*, pp. 24-27.

Les participants au processus d'Interlaken ont relevé, dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement des comités, le manque d'uniformisation dans la manière dont les comités s'acquittent de leur mandat, le risque de paralysie lié à la règle du consensus, et le manque de connaissances techniques des Membres du Comité¹⁰⁵³.

Lors d'une intervention au Conseil de sécurité en 2006¹⁰⁵⁴, le représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies à New York, Peter Maurer, auditionné comme expert en 2005 par le groupe de travail, rappelle aux Membres du Conseil que la Suisse, l'Allemagne et la Suède soutiennent la mise en oeuvre les recommandations élaborées par le *Watson Institute for International Studies* de la Brown University¹⁰⁵⁵, sur la base du travail effectué lors des revues générales.

Il s'agit selon l'ambassadeur Maurer de : « Premièrement, poursuivre l'affinage des critères d'inscription [...] ; Deuxièmement, développer des normes pour l'établissement des faits, [avec] une feuille de couverture standard. Troisièmement, trouver des moyens de notifier l'application de sanctions aux personnes et entités visées [...] ; Quatrièmement, introduire un réexamen périodique des listes, au moins tous les deux ans [...] ; Cinquièmement, créer un centre de coordination administratif au sein du Secrétariat de l'ONU [...] ; Sixièmement, uniformiser les procédures appliquées au sein des différents comités de sanctions et établir un catalogue des meilleures pratiques. Enfin, développer un mécanisme de réexamen permettant aux personnes et aux entités de demander la révision de leur situation »¹⁰⁵⁶.

2. Codification de fait des pratiques

Les lignes directrices de travail de 2006

Le « rapport du Groupe de travail officieux du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions » du 22 décembre 2006, référencé S/2006/997, demeure à ce jour le seul document du Conseil de sécurité encadrant le travail des comités des sanctions et des groupes d'experts. Dans sa résolution 1732 (2006), le Conseil de sécurité accueille d'ailleurs « avec satisfaction » le rapport de son groupe de travail officieux¹⁰⁵⁷, actant que celui-

¹⁰⁵³ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁵⁴ S/PV.5446, 30 mai 2006, p. 30.

¹⁰⁵⁵ THOMAS BIERSTEKER, SUE ECKERT, « *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures* », Watson Institute for International Studies, Brown University, 2006, 60 p., accès le 6 mai 2024 à l'adresse suivante : https://www.files.ethz.ch/isn/27118/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf

¹⁰⁵⁶ S/PV.5446, 30 mai 2006, p. 31.

¹⁰⁵⁷ S/RES/1732, 21 décembre 2006.

ci s'est « acquitté du mandat qui lui a été assigné dans le document S/2005/841 daté du 29 décembre 2005 ».

Le troisième paragraphe de la résolution 1732 (2006) précise par ailleurs que le Conseil de sécurité :

« Prend note avec intérêt des pratiques et méthodes optimales exposées dans le rapport du Groupe de travail (S/2006/997) et prie ses organes subsidiaires d'en prendre note également ».

Le rapport annuel du Comité 1533 (2004) nous indique que suite à l'adoption de cette résolution, le Secrétariat général a fait circuler un document de travail officiel formulant des recommandations pour la mise en œuvre de ces pratiques et méthodes optimales¹⁰⁵⁸.

Pourtant, aucune directive de Comité des sanctions en vigueur à la date de rédaction de cet ouvrage ne fait référence au rapport du Groupe de travail, ni à la résolution 1732 (2006). Par contre, la quasi-totalité des groupes d'experts se réfèrent au cadre défini par l'annexe au document S/2006/997, le plus souvent dans la section de leurs rapports au Conseil de sécurité consacrée à leur méthodologie¹⁰⁵⁹.

Quelques résolutions créant ou renouvelant des régimes de sanctions font également référence au rapport de 2006¹⁰⁶⁰. Par exemple, dans le paragraphe 22 de la résolution 2624 (2022), le Conseil de sécurité rappelle que :

« le rapport de son groupe de travail officiel sur les questions générales relatives aux sanctions (S/2006/997) concernant les meilleures pratiques et méthodes, notamment les paragraphes 21, 22 et 23, qui traitent des mesures susceptibles de clarifier les normes méthodologiques appliquées par les mécanismes de surveillance »¹⁰⁶¹.

¹⁰⁵⁸ S/2008/17, 14 janvier 2008, p. 7, para. 29.

¹⁰⁵⁹ A l'exception des rapports de l'équipe de surveillance et de surveillance des sanctions des Comités 1267 (1999) et 1988 (2011) et du groupe d'experts du Comité 1718 (2006), l'ensemble des autres rapports remis en 2022 et 2023 au Conseil de sécurité y font référence : S/2022/754, 10 octobre 2022, p. 7, para. 2 ; S/2023/431, 13 juin 2023, p. 6, para. 6 ; S/2023/93, 7 février 2023, p. 6, para. 4 ; S/2022/427, 27 mai 2022, p. 7, para. 2 ; S/2023/360, 18 mai 2023, p. 5, para. 4 ; S/2023/130, 21 février 2023, p. 6, para. 2 ; S/2023/294, 26 avril 2023, p. 7, para. 12 ; S/2023/578, 3 août 2023, p. 5, para. 3.

¹⁰⁶⁰ Une recherche complexe sur la bibliothèque numérique des Nations Unies recense 23 résolutions adoptées par le Conseil de sécurité entre 2013 et 2022 mentionnant la référence S/2006/997 ; requête effectuée le 29 août 2024 avec les paramètres suivants : https://digitallibrary.un.org/search?ln=fr&rm=&sf=&so=d&rg=50&c=Resource%20Type&c=UN%20Bodies&c=&of=hb&fti=1&fct_2=Security%20Council&fct__1=Resolutions%20and%20Decisions&fti=1&p=%22S%2F2006%2F997%22

¹⁰⁶¹ S/RES/2624, 28 février 2022, p. 6, para. 22.

La résolution 2627 (2022) souligne dans un paragraphe introductif que :

« les normes méthodologiques applicables aux rapports des mécanismes de surveillance de l'application des sanctions, qui figurent dans le rapport du Groupe de travail informel du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions (S/2006/997) »¹⁰⁶².

Alors que ces résolutions et d'autres considèrent que les pratiques et méthodes optimales concernent « les mécanismes de surveillance », une terminologie générique qui englobe aussi bien l'organe subsidiaire que son groupe d'experts, d'autres résolutions évoquent le rapport du groupe de travail uniquement dans le contexte du travail du groupe d'experts, telle que, par exemple la résolution 2662 (2024) renouvelant le mandat du groupe d'experts sur la Somalie¹⁰⁶³. De nombreux Etats Membres font également régulièrement référence, dans leurs interventions, au rapport de 2006 lors débats au Conseil de sécurité, en tant qu'exigence méthodologique pour le travail des groupes d'experts.

Dans la continuité du rapport du Groupe de travail informel du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions publié le 22 décembre 2006, une série de notes du Président du Conseil de sécurité vont se succéder pour en préciser les contours, et poursuivre l'effort de codification entamée.

La Note 507 du groupe de travail informel (GTI)

Sous l'impulsion du Président du GTI, l'ambassadeur Bessho, représentant permanent du Japon auprès des Nations Unies à New York, le Conseil de sécurité finalise en 2017 un processus initié en 2006 de compilation d'un ensemble de pratiques et de procédures au sein d'un document de référence, annexe à la note S/2017/507 du Président du Conseil, publiée le 30 août 2017 et connue désormais comme la « note 507 ». Ce document compile des nouvelles dispositions, des pratiques récemment suivies et rappelle celles déjà introduites par des notes précédentes, notamment par les deux précédentes « notes 507 », à savoir celle de 2006 (S/2006/507) et de 2010 (S/2010/507)¹⁰⁶⁴.

La première note 507 de cette série, qui date de 2006, ne consacre que quatre paragraphes aux organes subsidiaires¹⁰⁶⁵, et un seul paragraphe aux comités des sanctions, qui encourage les comités à solliciter les vues des Etats Membres

¹⁰⁶² S/RES/2627, 25 mars 2022, p. 1.

¹⁰⁶³ S/RES/2662, 17 novembre 2022, p. 11, para. 45.

¹⁰⁶⁴ S/2006/507, 19 juillet 2006 ; S/2007/749, 19 décembre 2007 ; S/2008/847, 31 décembre 2008, S/2010/507, 26 juillet 2010 ; S/2012/922, 12 décembre 2012 ; S/2017/507, 30 août 2017.

¹⁰⁶⁵ S/2006/507, 19 juillet 2006, pp. 2-3, paras. 45-48.

« particulièrement touchés par les sanctions »¹⁰⁶⁶. Dans la version 2010 de la note 507, très similaire à celle de 2006, le Président du Conseil de sécurité rappelle dans l'alinéa f du paragraphe 72 que les travaux des organes subsidiaires sont « indissociables des travaux du Conseil », et que par conséquence des informations concises sur les activités de ces organes, notamment des comités des sanctions, doivent figurer dans le rapport annuel du Conseil de sécurité¹⁰⁶⁷.

Par contre, la version finale de la note 507 comprend 18 paragraphes consacrés aux organes subsidiaires, répartis en trois parties : (1) déroulement des travaux, (2) sélection des présidents des organes subsidiaires et (3) préparation des présidents des organes subsidiaires¹⁰⁶⁸.

Lors d'une présentation au Conseil de sécurité le 6 février 2018, sous présidence koweïtienne, à l'occasion d'une séance dédiée aux méthodes de travail du Conseil de sécurité et plus particulièrement à la mise en œuvre des dispositions de la note du 507, publiée six mois auparavant, le directeur exécutif de Security Council report, Monsieur Ian Martin, invité au titre de l'article 39 du règlement intérieur provisoire du Conseil, estime « que certaines évolution récentes dans la pratique du Conseil, qui sont désormais codifiées dans la note 507, constituent des avancées incontestables en matière de transparence et d'efficacité »¹⁰⁶⁹, même s'il s'agit avant tout « de codifications précieuses d'accords existants concernant la pratique du Conseil », et non d'« avancées dans cette pratique [qui] dépendent de la créativité et de l'initiative constantes des Membres du Conseil »¹⁰⁷⁰. Il précise par ailleurs que « l'engagement qui a été pris de désigner plus tôt les présidents des organes subsidiaires facilite un transfert plus efficace de ces responsabilités »¹⁰⁷¹.

Lors de cette même séance, de nombreux ambassadeurs soulignent l'importance de l'effort de codification porté par la note 507, en nuancant toutefois cet impératif. Mme Guégen, représentante adjointe de la France, indique ainsi que « la souplesse » des règles est une des forces du Conseil : « toute la difficulté des travaux du Groupe de travail informel sur la documentation et autres questions de procédure est précisément de pouvoir codifier ces règles et ces bonnes pratiques sans les priver de leur souplesse »¹⁰⁷². On retrouve cet argument de souplesse avancé déjà par le P3 à l'époque des premiers débats relatifs à l'organisation de travail des comités (voy. *infra* p. 274).

¹⁰⁶⁶ *Ibid.*, p. 2, para. 46.

¹⁰⁶⁷ S/2010/507, 26 juillet 2010, p. 15, para. 72, alinéa f.

¹⁰⁶⁸ S/2017/507, 30 août 2017, pp. 17-19, paras. 101-118.

¹⁰⁶⁹ S/PV.8175, 6 février 2018, p. 2.

¹⁰⁷⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁷¹ S/PV.8175, 6 février 2018, p. 2.

¹⁰⁷² S/PV.8175, 6 février 2018, p. 9.

Le représentant de la Bolivie, l'ambassadeur Llorenti Soliz, rappelle pour sa part l'importance « de ce travail fructueux de systématisation, de codification et d'application de nos méthodes de travail » réalisé par le GTI depuis 1993, avec l'adoption de la première note du Président sur ce sujet en 2004 (S/2004/939) puis surtout la note 507 en 2017¹⁰⁷³. Cette dernière, qui constitue « le plus grand recueil à ce jour des méthodes de travail du Conseil de sécurité », consacre le passage « d'une tradition orale fondée sur les pratiques communes à un recueil qui systématise une grande partie de l'exécution du travail du Conseil de sécurité »¹⁰⁷⁴.

Parmi ces pratiques, le délégué bolivien souligne « l'amélioration des procédures d'élection des présidents des organes subsidiaires » déterminée par la note 507, qui y consacre quatre paragraphes¹⁰⁷⁵, avec un processus de désignation unique des nouveaux présidents, fixé à octobre pour une prise de poste au 1^{er} janvier suivant, avec la participation des nouveaux Membres du Conseil » en tant qu'observateurs. Il insiste par ailleurs sur la nécessité de poursuivre ce travail d'amélioration pour les comités des sanctions, pour lesquels « nous devons avoir des règles claires et systématisées sur les méthodes de travail des comités de sanctions pour les rendre plus accessibles et plus transparentes »¹⁰⁷⁶.

La note 507 consacre également le principe de publicité (rapports périodique des présidents d'organes subsidiaires au Conseil de sécurité, publication par le Secrétariat de toutes les réunions des organes subsidiaires dans le *Journal des Nations Unies*, résumés des réunions par communiqués de presse, tenue de réunions d'information interactives informelles avec les Etats Membres non membre), de coordination (entre le Conseil et ses organes subsidiaires, entre organes subsidiaires et Etats Membres s'intéressant activement à leurs domaines d'activité).

Trois paragraphes sont consacrés plus spécifiquement aux comités des sanctions : le paragraphe 106, qui encourage les comités à recueillir les vues des Etats Membres touchés ou concernés par les sanctions, et à promouvoir le dialogue entre ces derniers et « les groupes et équipes de surveillance des sanctions »¹⁰⁷⁷ ; le paragraphe 110, dans lequel les Membres du Conseil de sécurité encourage le Secrétariat à traduire dans toutes les langues officielles la liste consolidée des sanctions, et de mettre à jour les sites Web des organes subsidiaires dans les langues officielles, « y compris les rapports établis par les

¹⁰⁷³ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*

¹⁰⁷⁵ S/2017/507, 30 août 2017, paras. 111-114, pp. 18-19.

¹⁰⁷⁶ S/PV.8175, 6 février 2018, p. 24.

¹⁰⁷⁷ S/2017/507, 30 août 2017, p. 18, para. 106.

groupes et équipes de surveillance des sanctions »¹⁰⁷⁸ ; et enfin, le paragraphe 118 par lequel « les Membres du Conseil encouragent les présidents des comités des sanctions nouvellement nommés à se mettre rapidement en rapport avec les groupes et équipes de surveillance des sanctions »¹⁰⁷⁹.

Enfin, le paragraphe 107, relatif au recueil des vues des Etats concernés directement sur place, au dialogue avec ces Etats et la promotion des objectifs inscrits au mandat des organes subsidiaires a déjà été évoqué *supra* (voy. p. 132).

L'effort de codification demeure ainsi limité, tout d'abord en termes quantitatif, avec seulement trois paragraphes consacrés aux sanctions, et en qualitatif, la note 507 encourageant les comités à mettre en œuvre leur mandat en respectant un certain nombre de principes guidant plus généralement l'action du Conseil de sécurité, sans entrer dans le détail des méthodes et procédures de travail.

Uniformisation de la dérogation humanitaire au gel des avoirs

La résolution 2664 (2022) introduit une clause d'exemption humanitaire permanente et standardisée aux mesures de gel des avoirs imposées par les différents régimes de sanctions des Nations Unies. Il s'agit d'une avancée majeure, qui codifie de fait pour l'ensemble des comités la pratique de la dérogation aux mesures de gel des avoirs décidées dans le cadre de l'article 41, pour des raisons humanitaires, en définissant leurs conditions d'application, le suivi de leur mise en œuvre, et en listant les bénéficiaires.

Le paragraphe 1 de la résolution stipule ainsi que « la fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, ou la fourniture de biens », pour un ensemble d'organisations et d'entités listées par la résolution¹⁰⁸⁰, « sont autorisés et ne constituent pas une violation des

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*

¹⁰⁷⁹ *Ibid.*, p. 19, para. 118.

¹⁰⁸⁰ Il s'agit de « l'Organisation des Nations Unies, y compris ses programmes, fonds et autres entités et organes, ainsi que ses institutions spécialisées et organisations apparentées, les organisations internationales, les organisations humanitaires dotées du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et les membres de celles-ci, les organisations non gouvernementales bénéficiant d'un financement bilatéral ou multilatéral qui participent aux plans d'aide humanitaire des Nations Unies, aux plans d'aide aux réfugiés, à d'autres appels à contributions des Nations Unies ou aux structures humanitaires coordonnées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ou leurs employés, bénéficiaires, organes subsidiaires ou partenaires de réalisation agissant en cette qualité, ou toute autre personne ou entité habilitée à cette fin par l'un de ses comités agissant dans le cadre de son mandat » ; S/RES/2664, 9 décembre 2022, p. 2, para. 1.

mesures de gel des avoirs imposées » par le Conseil de sécurité et ses comités des sanctions¹⁰⁸¹.

Le Conseil de sécurité a demandé « aux Comités qu'il a créés » de veiller à l'application des dispositions du paragraphe 1 de la résolution 2664 (2002), et de publier à cette fin une notice d'aide à leur application. Le Conseil par ailleurs « charge ces comités, avec l'aide de leur groupe d'experts respectif, de surveiller l'application » de ces dispositions, et de veiller notamment à détecter tout éventuel usage abusif de cette dérogation, ou d'absence de mise en œuvre « d'efforts raisonnables » pour minimiser le risque que des personnes ou entités désignées puissent tirer bénéfice de l'exemption humanitaire permanente¹⁰⁸².

Le Comité 2713 (2023) concernant les Chabab a publié le 6 février 2024 sa notice d'aide à l'application de la résolution 2664 (2002)¹⁰⁸³, qui présente des « informations sur la manière dont les dispositions de la résolution 2664 (2002) du Conseil de sécurité s'appliquent aux mesures de gel des avoirs énoncées au paragraphe 3 de la résolution 1844 (2008) ». Dans ce contexte, le Comité est chargé de surveiller l'application des dispositions du paragraphe 1 de la résolution 2664 (2002), y compris tout risque de détournement, avec l'aide du groupe d'experts. Selon le sous-secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, la « nouvelle dérogation prévue par la résolution 2664 (2002) est en grande partie similaire à celle sur laquelle les partenaires de la Somalie s'appuyaient auparavant, mais son champ d'application est plus large en termes d'activités et d'organisations couvertes »¹⁰⁸⁴. Selon lui, il s'agit d'une « dérogation humanitaire de grande portée, transversale et, dans le cas de la Somalie, à durée indéterminée »¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*

¹⁰⁸² *Ibid.*, p. 3, para. 3.

¹⁰⁸³ Note d'information pratique no 4, 6 février 2024, accès le 28 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2401675f.pdf>

¹⁰⁸⁴ S/2023/720, 29 septembre 2023, p. 18, para. 70

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, p. 20, para. 77.

Chapitre 2 : Evolution des pratiques procédurales des comités : de la problématique de la publicité des débats au caractère informel des pratiques actuelles

Section 1. La problématique de la publicité des débats au sein du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires

A. Mettre fin à la diplomatie secrète : l'objectif de la Charte des Nations Unies et son application

1. Principe de publicité des débats : la pratique du Conseil de sécurité

La transparence de l'activité du Conseil de sécurité dépend en grande partie des trois facteurs suivants : le premier concerne les modalités de débats du Conseil de sécurité, le second la production écrite du Conseil de sécurité, la dernière la médiatisation de son travail.

Il existe tout d'abord un lien direct entre les modalités de réunions du Conseil et la production de documents officiels, puisque le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité¹⁰⁸⁶ prévoit un formalisme écrit précis en fonction de la configuration choisie pour l'organisation des débats du Conseil de sécurité¹⁰⁸⁷ :

¹⁰⁸⁶ S/96/Rev.7, décembre 1982.

¹⁰⁸⁷ Pour le tableau original (en anglais), voy. annexe 2 du rapport 2011 de l'aperçu de la pratique, Division des affaires du Conseil de sécurité, Département des affaires politiques, Nations Unies, juin 2012, p. 23.

Type de réunion			Procès-verbal
Réunions du Conseil de sécurité <i>(Meetings of the Security Council)</i>	Réunion publique <i>(Public Meeting)</i>	Débat public <i>(Open Debate)</i>	Publication
		Débat <i>(Debate)</i>	
		Séance d'information <i>(briefing)</i>	
		Adoption	
	Réunion privée <i>(Private Meeting)</i>	Réunion privée <i>(Private Meeting)</i>	Copie unique conservée par le Secrétaire Général
		Réunion des pays contributeurs de troupes <i>(TCC Meeting)</i>	

Ainsi, le chapitre IX du règlement consacré à la « publicité des séances » et aux « procès-verbaux » détermine dans son article 48 deux modalités de réunions pour le Conseil de sécurité, qui siège soit en public, soit en séance privée¹⁰⁸⁸. Une série de huit articles précisent ensuite le cadre pour la rédaction, distribution et publication des comptes rendus sténographiques et des procès-verbaux de séances, selon que cette dernière est publique ou privée¹⁰⁸⁹.

De la nature publique ou privée des séances du Conseil résulte donc une production de comptes rendus écrits à travers la publication de documents officiels ou de communiqués. Il n'existe par définition aucun formalisme défini par le règlement intérieur pour les séances informelles. En complément du règlement intérieur provisoire, le Conseil compile depuis 2006 ses pratiques et procédures dans une note¹⁰⁹⁰, connue comme la « note 507 », dont la dernière version date de 2017¹⁰⁹¹.

¹⁰⁸⁸ S/96/Rev.7, décembre 1982, article 48.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, articles 49 à 57.

¹⁰⁹⁰ S/2006/507, 19 juillet 2006.

¹⁰⁹¹ S/2017/507, 30 août 2017.

La question du huis clos

La question de la publicité de l'activité du Conseil de sécurité et l'exigence de transparence ont fait l'objet de débats dès la première réunion du comité exécutif de la commission préparatoire en charge de la rédaction du règlement intérieur du Conseil en 1945.

Ces débats ont eu lieu dans le contexte de discussions au sujet de la capacité du Conseil de sécurité de se réunir en huis clos, ou séance/réunion/session fermée ou privée (closed/private meeting/session), sachant que la règle édictée par l'article 48 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité stipule que « à moins qu'il n'en décide autrement, le Conseil de sécurité siège en public »¹⁰⁹².

En effet, le huis clos renvoie l'image de l'existence d'une « diplomatie secrète », et certaines délégations souhaitaient éviter que le Conseil de sécurité privilégie ce type de configuration de travail¹⁰⁹³. L'existence de session privée serait selon un membre de la commission préparatoire « inconstitutionnelle et contraire aux dispositions de la Charte »¹⁰⁹⁴, cette dernière prévoyant dans son article 102 l'enregistrement et la publication de tout traité ou accord international conclu par un Etat Membre. La raison d'être des Nations Unies est ainsi de réduire au minimum la « diplomatie secrète », afin que les Etats Membres soient tous au courant des débats au sein du Conseil de sécurité, et que ses Membres prennent des décisions honnêtes et sincères qui ne sauraient alors souffrir d'être publiques¹⁰⁹⁵.

D'autres représentants d'Etats Membres défendent toutefois le huis clos, tel que celui de l'URSS, qui rappelle d'une part que son objectif « est de créer les conditions favorables au Conseil de sécurité pour ses discussions dans des questions de premier ordre tel que les affaires militaires et les sanctions »¹⁰⁹⁶, et d'autre part qu'une réunion à huis clos fait toujours l'objet d'un compte

¹⁰⁹² S/96/Rev.7, décembre 1982.

¹⁰⁹³ PC/20, *Extract from the Summary Record of the Fourth, Sixth and Seventh Meetings of the Technical Committee of the Security Council concerning Rule 31 of the Rules of Procedure*, appendix III, 23 décembre 1945, pp. 125-129.

¹⁰⁹⁴ « He insisted that, even if Rule 31 were accepted by the Preparatory Commission and the Security Council, it would be unconstitutional and contrary to the provisions of the Charter » ; *ibid.*, p. 128.

¹⁰⁹⁵ « The United Nations were attempting to minimize secret diplomacy. Members making honest and sincere decisions had no reason for fearing that other Members should know their convictions » ; *ibid.*, p. 126.

¹⁰⁹⁶ « Its purpose was to create favourable conditions for the Security Council in its discussion of such important questions as military matters and sanctions » ; *ibid.*, p. 128.

rendu¹⁰⁹⁷. Le délégué du Royaume-Uni déclare par ailleurs que puisque la majeure partie des Membres du Conseil de sécurité « sont des Membres élus », l'idée de diplomatie secrète ne tenait pas¹⁰⁹⁸. Le représentant norvégien souligne par ailleurs que dans l'hypothèse où le Conseil ne pourrait se réunir à huis clos, ses Membres auraient alors recours aux « consultations informelles »¹⁰⁹⁹. Le représentant syrien lui rétorquera que « quoi qu'il en soit, il serait impossible d'empêcher les Membres du Conseil de sécurité de se réunir de manière informelle »¹¹⁰⁰.

Les sessions privées, dont les minutes ne sont distribuées qu'aux Etats Membres du Conseil de sécurité, se sont développées depuis les années 1990, concomitamment à la reprise de l'activité du Conseil de sécurité après des décennies de paralysie en raison de la guerre froide (voy. p. 40). Elles représentaient près d'un cinquième des sessions du Conseil de sécurité durant les années 2000¹¹⁰¹.

Consultations « informelles formelles »

Cette hausse en proportion du huis clos n'a pour autant pas atténué le recours, sur la même période, aux sessions informelles. Comme anticipé par certains Membres du comité préparatoire (voy. *infra*), l'exception à la règle de la réunion publique, prévue par le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, n'a pas empêché ce dernier de privilégier la réunion informelle : « confronté, depuis le début des années 1990, à un volume d'affaires à traiter dont il n'avait jusque-là pas l'expérience, le Conseil de sécurité a pris l'habitude de conduire la plupart de son activité sous la forme de consultations privées »¹¹⁰² - le terme « consultation » (« *consultation* » en anglais), contrairement à celui de « réunion » (« *meeting* » en anglais), indiquant ici le caractère informel de la séance¹¹⁰³.

¹⁰⁹⁷ « All governments which in accordance with the provisions of the Charter have attended certain private meetings of the Security Council should have the right to see summary records of these meetings » ; *ibid.*

¹⁰⁹⁸ « Since six of the eleven seats of the Security Council were elective, the question of secret diplomacy could hardly arise » ; *ibid.*, p. 126.

¹⁰⁹⁹ « If the Syrian proposal were adopted, discussion on delicate issues would take place between members of the Security Council, or some of them, in informal meetings. This would tend to even greater secrecy » ; *ibid.*, p. 127.

¹¹⁰⁰ « Informal discussions of members of the Security Council could not be avoided in any event » ; *ibid.*, p. 128.

¹¹⁰¹ MÉLANIE ALBARET, EMMANUEL DECAUX, NICOLAS LEMAY-HÉBERT, DELPHINE PLACIDIFROT, (dirs.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, op. cit., p. XXXI

¹¹⁰² S/1994/1279, 9 novembre 1994, p. 3, para. 6.

¹¹⁰³ Pour les différents types de réunion du Conseil de sécurité, voy. *supra* p. 261.

Le qualificatif « informel » s'avère être néanmoins un qualificatif « attrape-tout » qui recouvre un large panel de configurations plus ou moins informelles, et « cache la richesse des variations de gouvernance informelle au sein de l'organisation » des Nations Unies¹¹⁰⁴.

Lors de son intervention à l'Assemblée générale, le représentant permanent du Portugal soulignait l'importance, pour le Conseil de sécurité, d'éviter de remplacer les séances officielles par des consultations officieuses, et de recourir si besoin aux séances officielles privées lorsque la confidentialité est requise, ces dernières faisant l'objet de comptes rendus¹¹⁰⁵. Ces derniers, selon sa délégation, sont essentiels au bon fonctionnement du Conseil de sécurité :

« Nous estimons que l'absence de comptes rendus de séance qui est la pratique courante du fait que la plus grande partie des travaux se déroulent dans le cadre de séances officieuses, ne contribue pas à rehausser la crédibilité du Conseil. Les comptes rendus encouragent la cohérence des décisions du Conseil de sécurité mais ils engagent aussi la responsabilité de chaque membre, ce qui garantit leur responsabilité envers tous les Membres de l'ONU. »

*Les sessions officielles, publiques ou privées, avec procès-verbaux, rehaussent la transparence. Conformément à la Charte, tous les Membres de l'ONU ont le droit de suivre de près les activités du Conseil. Non seulement devraient-ils pouvoir obtenir des informations directement en assistant aux sessions officielles régulières, mais ils devraient également avoir accès à des comptes rendus de séance fiables, y compris ceux des sessions tenues en privé, si leur intérêt particulier est reconnu par le Conseil »*¹¹⁰⁶.

« Les consultations informelles n'ont aucune existence juridique et ne sont par conséquent soumises à aucune réglementation », rappelle un « aide-mémoire sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité » adressé par la France au Conseil de sécurité afin de contribuer à l'amélioration de la transparence du Conseil de sécurité¹¹⁰⁷. Le document transmis précise par ailleurs que « chacun sait que lorsque le Conseil entre en séance publique, tout est décidé à l'avance »¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁴ « These dynamics are often lumped together in a 'catch- all' category, which obscures the rich variation in informal governance within the organization » ; THOMAS CHRISTIANSEN et CHRISTINE NEUHOLD, *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012, p. 239.

¹¹⁰⁵ A/52/PV.39, 29 octobre 1997, p. 6.

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

¹¹⁰⁷ S/1994/1279, 9 novembre 1994.

¹¹⁰⁸ S/PV.3483, 16 décembre 1994, p. 2.

De fait, le Conseil de sécurité a ainsi pour pratique de mener la plupart de ses activités de manière informelle, sauf lorsque le formalisme du règlement l'oblige à travailler en séance publique ou privée : Tzanakopoulos note ainsi que l'« on peut très bien déceler la séparation nette entre les phases d'initiative et de rédaction (secrètes) et la phase d'adoption (toujours publique) »¹¹⁰⁹.

Ces configurations de travail, dénommées « consultations », « consultations privées » ou « consultations informelles », ne donne lieu à la rédaction ni de minute ni de procès-verbal. Elles font toutefois l'objet d'un formalisme croissant, en lien avec l'effort d'améliorer la gouvernance et la transparence du travail du Conseil de sécurité. Ces séances sont donc à l'agenda du Journal des Nations Unies, dans les locaux des Nations Unies, bénéficient d'un service d'interprétariat et de conférence et ont lieu en présence d'un ou plusieurs fonctionnaires du Secrétariat (affaires politiques et département des conférences). Il s'agit donc de consultations « informelles formelles ».

Une évolution vers l'informel en contradiction avec les intentions des Etats Membres

Cette évolution s'est faite en corolaire avec l'expression constante d'une volonté de recourir davantage aux séances publiques et d'améliorer la transparence des activités du Conseil de sécurité. Pour faire suite à l'initiative française auprès de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité évoquée *supra*,¹¹¹⁰ une déclaration du Président du Conseil de sécurité en date du 16 décembre 1994 (S/PRST/1994/81) indique que :

« Le Conseil de sécurité a entendu les vues des Membres du Conseil et d'un grand nombre d'autres États Membres de l'Organisation des Nations Unies sur la question à l'examen. Il en ressort qu'un large appui a été exprimé en faveur d'un recours accru aux séances publiques du Conseil et que les Membres du Conseil sont clairement disposés à donner suite ».

Une note du Président du Conseil de sécurité en date du 30 octobre 1998 rappelle d'une part la déclaration de 1994 et la volonté du Conseil d'un recours accru aux séances publiques, et d'autre part l'intention de « renforcer la transparence des méthodes de travail du Conseil »¹¹¹¹.

¹¹⁰⁹ « In that respect, one can see the clear separation between the (secret) initiative-stage and drafting-stage from the (still public) adoption-stage » ; ANTONIOS TZANAKOPOULOS, « Transparency in the Security Council », in: Andrea Bianchi, Anne Peters, (dirs.), *Transparency in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 372.

¹¹¹⁰ S/PV.3483, 16 décembre 1994, pp. 2-3.

¹¹¹¹ S/1998/1016, 30 octobre 1998, p. 1, para. 1.

Lors de son intervention à la 39^e séance plénière de la 52^e session de l'Assemblée générale¹¹¹², le représentant permanent du Portugal, membre du Conseil de sécurité, indiquait qu'il considérait que « la fréquence des consultations officielles n'a apporté aucune contribution importante à l'accélération des travaux du Conseil et ne l'a pas rendu plus efficace ». Il ajoutait qu'« au contraire, ces consultations ont rendu le Conseil moins transparent et ont élargi le fossé entre le Conseil et le reste des Membres » Et rappelait par ailleurs que « le principal trait distinctif entre les séances officielles et les consultations plénières officielles est que ces dernières ne font pas l'objet de procès-verbaux ».

Comme recensé par le tableau synthétique des notes et déclarations du Conseil de sécurité publiées depuis 1993 au sujet de la documentation et des autres questions de procédure, cinq notes sur un total de 68 font référence explicitement à la nécessité de transparence des activités du Conseil de sécurité¹¹¹³.

Le paradoxe est que l'exigence de formalisme croissant des consultations « informelles formelles » a donné lieu au recours croissant aux consultations en mode « informel informel »¹¹¹⁴. Le constat de 1945 se confirme à nouveau : rien ne saurait empêcher les Membres du Conseil de sécurité de se réunir de manière informelle, au sens réel du terme.

Consultations de type « informel informel » du Conseil de sécurité

Christiansen et Neuhold constatent donc qu'« avec le temps, ces [réunions] informelles sont devenues de plus en plus formelles, tant dans leur formalisme que dans leur rôle attendu dans le processus politique. Par conséquent, les praticiens révèlent l'importance de l'« informel informel » où les parties prenantes se retrouvent d'une manière plutôt spontanée afin d'aborder les principaux points d'achoppement en lien avec la problématique du moment »¹¹¹⁵.

Les auteurs distinguent trois configurations de « *informal-informals* »¹¹¹⁶ : le regroupement de délégués (1) avant, après ou lors de pauses de séances

¹¹¹² A/52/PV.39, 29 octobre 1997, p. 6.

¹¹¹³ Voy. tableau synthétique numéro 7 en annexe.

¹¹¹⁴ THOMAS CHRISTIANSEN, CHRISTINE NEUHOLD, *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012, p. 240.

¹¹¹⁵ « *Over time these various informals have become increasingly formal, both in the manner in which they operate and in their expected role in the political process. As a result, practitioners have talked about the importance of 'informal-informals' where interested parties come together in a rather spontaneous manner to address key 'sticking points' with regard to the issue at hand.* » ; *ibid.*

¹¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 240-242.

formelles, soit complètement inopiné, soit organisé par une délégation afin de soutenir une position commune ou faire avancer un agenda ; les interactions entre délégués (2) autour ou au sein des Nations Unies dans un contexte social (bars – y compris le réputé « salon des délégués » au sein du bâtiment des conférences des Nations Unies –, restaurants, réceptions et cocktails) ; et enfin « l'art de s'asseoir dans les couloirs » (3) décrit par Kaufmann (« *the fine art of corridor sitting* »)¹¹¹⁷, mis en œuvre par des délégués afin d'engager des Membres d'autres délégations participant à d'autres réunions au sein du bâtiment des Nations Unies, par exemple dans les canapés du « Vienna café », au carrefour d'un ensemble de salles de réunions au sous-sol du bâtiment des conférences¹¹¹⁸.

Les notes et les communiqués

Le deuxième aspect de cette publicité des débats est la publication de documents officiels, sous la forme de communiqués et les annonces publiées au journal des Nations Unies.

Pour les séances privées, le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité prévoit dans son article 55 que « à l'issue de chaque séance privée, le Conseil de sécurité fait publier un communiqué par les soins du Secrétaire général »¹¹¹⁹.

Les publications au Journal des Nations Unies

Les publications au journal des Nations Unies devaient également représenter un effort de transparence, notamment pour les consultations officieuses et les séances officielles privées. Comme évoqué *supra*, la note 507 consacre ce principe de publicité (rapports périodique des présidents d'organes subsidiaires au Conseil de sécurité, publication par le Secrétariat de toutes les réunions des organes subsidiaires dans le *Journal des Nations Unies*).

Les déclarations du Président du Conseil de sécurité

Connues sous l'acronyme anglais PRST (« *presidential statements* »), ces déclarations constituent avec les résolutions les deux moyens d'expression principaux du Conseil de sécurité, et non de son président uniquement comme sa dénomination pourrait laisser le croire¹¹²⁰. Ces documents ont notamment

¹¹¹⁷ JOHAN KAUFMANN, *United Nations Decision Making*, op. cit., p. 113.

¹¹¹⁸ « *One location particularly conducive to corridor sitting at UN headquarters is a small coffee and pastry bar located in a moderate size room where the basements of the General Assembly building and conference building join* » ; Ibid., p. 242.

¹¹¹⁹ S/96/Rev.7, décembre 1982.

¹¹²⁰ STEFAN TALMON, « The Statements by the President of the Security Council », *Chinese journal of international law*, Oxford, éd. Oxford University Press, Boulder, 2003, 419-466.

vocation à dévoiler une partie non publique du travail du Conseil de sécurité, y compris sur les sanctions.

2. Principe de publicité : évolution de la pratique des comités

La question de la publicité des travaux du Comité a également fait l'objet de nombreux débats au sein des comités, y compris au sein des premiers d'entre eux. Ainsi, une proposition faite par le Pakistan pour améliorer la visibilité des travaux du Comité 253 (1968), tant envers le Conseil de sécurité que la communauté internationale, fera l'objet de présentations par le Pakistan de la 23^e séance du 21 novembre 1969¹¹²¹ jusqu'à la 32^e séance du 8 juin 1970¹¹²².

Gowlland-Debbas rappelle que c'est l'URSS qui souhaitait abandonner la pratique des séances privées décidées pour le Comité 253 (1968), alors que les Etats occidentaux craignaient que cet abandon tarisse les sources d'information de ces premiers comités¹¹²³. Le délégué algérien, lors de la première séance du Comité 253 (1968), estimait en outre que la publicité des travaux permettrait au Comité de faire usage de la pression morale sur l'Etat mis en cause dans des violations des sanctions, et que cela rendrait son travail plus efficace. Il reconnaît toutefois que les séances privées seraient plus appropriées pour discuter des enquêtes en cours et des rapports au Conseil de sécurité.

Dans son septième rapport au Conseil de sécurité, paragraphe 3¹¹²⁴, le Comité 253 (1968) le Comité rappelle que la non publicité des travaux est issue d'une pratique établie :

« Cependant, dans la mesure où, suivant la pratique établie, les séances du Comité sont privées, il a paru utile d'inclure dans le présent rapport des renseignements d'ordre général sur le Comité et ses méthodes de travail ».

On retrouve déjà cette problématique sur la publicité des débats au sein du Comité 191 (1964), lorsque le représentant soviétique affirmait lors de la première séance privée du Comité le 21 juillet 1964 « qu'il ne voyait aucune raison pour des réunions privées », qu'il ne « fallait pas fermer les portes à l'opinion publique mondiale » et que le Comité devrait adopter les règles de procédures de l'Assemblée générale car plus « démocratiques »¹¹²⁵.

¹¹²¹ S/AC.15/SR.23, 12 décembre 1969, p. 13.

¹¹²² S/AC.15/SR.32, 3 août 1970.

¹¹²³ VERA GOWLLAND-DEBBAS, *Collective responses to illegal acts in international law – United Nations action in the question of Southern Rhodesia*, op. cit., p. 608.

¹¹²⁴ S/11594, op. cit., p. 5, para. 3.

¹¹²⁵ S/AC.14/SR.1, 19 août 1964.

Le délégué soviétique rappelait par ailleurs que d'après les règles de procédures du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, les « séances devaient être tenues en public sauf si l'organe concerné décidait que des circonstances exceptionnelles requéraient que la séance soit tenue à huis clos. Aucune preuve n'a été fournie que des circonstances exceptionnelles prévalaient dans ce cas ».

Pour leur part, les délégués britannique, étasunien et norvégien indiquaient que la nature « délicate » du travail de ce Comité serait « mieux réalisée » en séances privées, et que ces dernières les dispensaient également du formalisme des règles de procédure des séances publiques¹¹²⁶. Cette opinion remportera l'adhésion de la plupart des Membres du Comité 191 (1964), et les délégués soviétique et tchécoslovaque s'aligneront sur cette position majoritaire dès la deuxième séance du Comité, qui s'est tenue le 10 août 1964 en deux parties – l'une publique¹¹²⁷, l'autre privée¹¹²⁸ –, dans la mesure où leur opinion contraire sera consignée dans les documents du Comité.

Le Comité 191 (1964) décide également, dès sa deuxième séance, que les décisions seront prises à l'unanimité, et cas contraire à la majorité avec consignation des opinions contraires dans le rapport.

Lors de l'élargissement du comité aux 15 Membres du Conseil de sécurité suite à la note S/9951 du 30 septembre 1970 du Président du Conseil de sécurité, cette question a été de nouveau abordée. Le Président du Comité 253 (1968) a alors rappelé « qu'un certain nombre de Membres ont déjà soulevé en 1969 la question de la publicité à donner aux mesures que prend le Comité. Comme suite à leurs suggestions, le Comité a pris les décisions qui figurent aux alinéas i, v et vi du paragraphe 95 de son troisième rapport (S/9844). Ces décisions lui permettent de faire rapidement le nécessaire pour rendre publiques ses activités »¹¹²⁹. Les points v et vi évoquent notamment :

« v) Lorsque le Comité le juge bon, il devrait publier des communiqués de presse concernant les questions qui peuvent présenter un intérêt général immédiat, telles que la détection et la prévention effectives des tentatives d'échapper aux sanctions.

vi) Pour permettre à tous les Membres du Conseil de sécurité d'être tenus au courant des travaux du Comité, les documents à distribution restreinte, tels que les comptes rendus analytiques des séances du Comité, devraient être distribués à tous les Membres du Conseil »¹¹³⁰.

¹¹²⁶ S/AC.14/SR.1, 19 août 1964.

¹¹²⁷ S/AC.14/SR.2, 1^{er} septembre 1964.

¹¹²⁸ S/AC.14/SR.2/Add.1, 28 septembre 1964.

¹¹²⁹ S/AC.15/SR.37, 19 février 1971, p. 4.

¹¹³⁰ S/9844, 15 juin 1970, pp. 33-34, para. 95.

Depuis, les Membres du P3 ont évolué sur cette question. En 2000, par exemple, la France a repris à son compte les critiques sur le manque de transparence lors d'un débat sur les sanctions organisé par le Conseil de sécurité ; ainsi, selon son représentant permanent, « la transparence est également un concept que les comités des sanctions ignorent trop souvent »¹¹³¹. Lors des processus de revues générales des sanctions et des discussions dans le cadre du groupe de travail officiel sur les sanctions, il existait déjà un consensus sur le fait que les comités « devraient être réformés pour améliorer leur transparence et leur efficacité »¹¹³². En 2006, le Rapport du Groupe de travail officiel du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions insiste également sur la nécessité « de rendre plus transparents les travaux des comités des sanctions »¹¹³³.

Cette problématique a été évoquée dans de nombreux contextes, *e.g.* dans le cadre de l'élection du Président et des vices présidences (*voy.* pp. 214 et suiv.), ou en lien avec la nécessité d'améliorer la transparence dans la pratique des comités, objectif au cœur des notes du Président du Conseil de sécurité référencées S/1995/234 et des notes 507 de 2006 et 2017 (S/2006/997 et S/2017/507), évoquées *supra* (pp. 254-257). Mais la transparence apparaît aussi comme une nécessité pour la participation effective de l'ensemble des Etats Membres aux travaux des comités, comme condition à la prise en compte de la pratique subséquente (*voy.* p. 107) et à l'émergence de normes et procédures cohérentes pour en institutionnaliser le fonctionnement (*voy.* Conlon, p. 239), les deux étant liés.

B. Du formel à « l'informel informel » : vers une désinstitutionnalisation des comités des sanctions ?

Comme vu *supra*, la publicité du travail des comités prend donc deux formes : la nature des réunions de comités (publique ou privée pour les séances formelles, ou consultations informelles ou de type « informel informel »), et la publication de communiqués de presse.

De la nature des réunions de comités dépend la rédaction et la distribution de comptes rendus analytiques.

¹¹³¹ S/PV.4128, 17 avril 2000, p. 9.

¹¹³² DAVID CORTRIGHT, GEORGE A. LOPEZ, (dir.), *The sanctions decade: Assessing UN strategies in the 1990s*, *op. cit.*, p. 111.

¹¹³³ S/2006/997, 22 décembre 2006, p. 9, para. 15.

1. De la question du caractère formel des rencontres du Comité

Du formalisme des comités

Le 21 juillet 1964, lors de la première séance du Comité 191 (1964), le compte rendu analytique rapporte la déclaration suivante du délégué étasunien alors que le Comité débat au sujet de l'organisation de son travail :

« Mr. RUBIN (Etats-Unis d'Amérique) a dit qu'il était préférable qu'un comité d'experts avec des termes de référence explicites puisse accomplir son travail sans règles de procédures formelles. Cependant, s'il devait établir des règles, alors les règles de procédures du Conseil de sécurité devraient s'appliquer. Ce problème serait évité si le Comité pouvait tenir des discussions informelles »¹¹³⁴.

On constate ainsi que cette question du caractère formel ou informel du travail des organes subsidiaires a toujours été au cœur des débats. Les pays occidentaux semblaient privilégier dès le début une configuration informelle à huis clos, ne souhaitant clairement pas adopter le formalisme du fonctionnement du Conseil de sécurité. D'autres pays partageaient leur position pour le huis clos ; par exemple, lors de la seconde séance (publique) du Comité 191 (1964), le délégué ivoirien déclarait :

« Ce qu'il faut, c'est que le Comité s'efforce d'obtenir le maximum de résultats dans sa recherche d'une solution harmonieuse au problème de l'apartheid, et c'est certainement le travail à huis clos qui offre les meilleures chances d'y parvenir. La délégation ivoirienne propose donc que le Comité se réunisse normalement en séance privée. »

*Il en est ainsi décidé »*¹¹³⁵.

Cette approche pragmatique et utilitariste demeure aujourd'hui celle mise en avant pour justifier le caractère informel du travail des comités. Le Comité 253 (1968) avait posé comme principe qu'il devait se réunir formellement au moins deux fois par mois, mais qu'il pouvait se réunir plus souvent si besoin et/ou sur demande de l'un de ses Membres. En outre, il a soumis par écrit au Conseil de sécurité des rapports annuels, intermédiaires et des rapports spécifiques en lien avec des demandes du Conseil de sécurité sur comment améliorer l'efficacité du régime de sanctions.

Ainsi, les comités sont paradoxalement passés d'une posture où le caractère privé des séances formelles constituait encore une problématique essentielle à certains Etats Membres, à l'abandon de toute séance formelle avec la

¹¹³⁴ S/AC.14/SR.1, 19 août 1964.

¹¹³⁵ Emphase présente dans le texte original ; S/AC.14/SR.2, 1^{er} septembre 1964.

généralisation totale des séances informelles sans compte rendu analytique provisoire, comme nous le verrons *infra*.

Les tableaux analytiques en annexe relatifs au *ratio* de rencontres formelles par année pour chaque comité, ainsi qu'au *ratio* de rencontres formelles *versus* rencontres informelles, illustrent précisément cette évolution. Le tableau analytique numéro 3 en annexe indique tout d'abord que onze comités créés et dissous entre 1968 et 2003 totalisent 1.031 réunions formelles¹¹³⁶, tandis que les 11 comités actifs en octobre 2022 totalisent pour leur part 153 réunions formelles¹¹³⁷, dont 90 pour les seuls Comités 1267 (1999) et 1988 (2011).

Le tableau analytique numéro 4 en annexe indique pour sa part qu'aucune réunion formelle de comité n'a été organisée depuis la troisième séance du Comité 1970 (2011) qui s'est tenue le 30 août 2019¹¹³⁸, jusqu'à la date de rédaction de ce paragraphe. Sachant par ailleurs que l'ensemble des comités ne s'était réuni que deux fois en 2018, trois fois en 2017, cinq fois en 2016 et huit fois en 2015, on peut donc estimer que la pandémie de 2020-2021 a mis fin à une pratique qui était déjà extrêmement marginale ces dix dernières années.

Ce caractère systématique de la pratique de la consultation informelle par les comités des sanctions contraste avec celle des autres organes subsidiaires du Conseil de sécurité. Les données publiées pour cinq de ces organes subsidiaires¹¹³⁹, hors sanctions, indiquent qu'ils se sont majoritairement réunis de manière formelle en 2022, avec 31 réunions formelles sur un total de 60 séances¹¹⁴⁰. Ce total efface quelques disparités, entre le Groupe de travail

¹¹³⁶ Comité 253 (1968) : 351 ; comité 421 (1977) : 113 ; comité 661 (1990) : 247 ; comité 724 (1991) : 142 ; comité 748 (1992) : 89 ; comité 841 (1993) : 11 ; comité 864 (1993) : 43 ; comité 985 (1995) : 4 ; comité 1160 (1998) : 8 ; comité 1298 (2000) : 1 ; comité 1343 (2001) : 22 ; soit un ensemble de 11 comités pour un total de 1.031.

¹¹³⁷ Comité 751 (1992) : 19 ; comité 1267 (1999) : 45 ; comité 1533 (2003) : 10 ; comité 1591 (2005) : 6 ; comité 1718 (2006) : 5 ; comité 1970 (2011) : 3 ; comité 1988 (2011) : 45 ; comité 2048 (2012) : 0 ; comité 2127 (2013) : 7 ; comité 2140 (2014) : 2 ; comité 2206 (2015) : 3 ; soit un ensemble de 11 comités totalisant 153 réunions formelles.

¹¹³⁸ S/2019/972, 20 décembre 2019, p. 3, para. 13.

¹¹³⁹ A savoir : le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste (1), le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) (2), Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés (3), Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure (4) et Groupe de travail informel sur les tribunaux internationaux (5) ; le Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix et le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique ne sont pas inclus dans les statistiques pour 2022 fournies par le Secrétariat.

¹¹⁴⁰ Site internet du Conseil de sécurité des Nations Unies, « Aperçu de la pratique du Conseil de sécurité 2022 », graphique 17 intitulé « Nombre de réunions tenues et d'exposés présentés par les comités des sanctions, les autres comités et les groupes de travail en 2022 » réalisé par le service de la recherche sur la pratique du Conseil de sécurité et sur la Charte de la division des affaires du Conseil de sécurité ; accès le 14 novembre 2023 à l'adresse suivante : <https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/highlights-2022#top>

informel sur la documentation et les autres questions de procédure qui s'est uniquement réuni de manière formelle en 2022, le groupe de travail sur le sort des enfants en temps de conflit armé, qui s'est réuni principalement en mode informel (15 réunions informelles pour 11 réunions formelles)¹¹⁴¹.

De la pratique des réunions avec des invités extérieurs au Comité

La règle générale est qu'un organe subsidiaire ne peut inviter toute autre organisation, Etat ou individu, que si l'organe principal lui a octroyé ce droit¹¹⁴². Chaque comité des sanctions peut ainsi décider, dans le cadre de son mandat, de tenir des audiences privées ou publiques avec des « invités de marque »¹¹⁴³, tel que des Etats non membre du comité, des représentants ou envoyés spéciaux du Secrétaire général des Nations Unies, d'autres comités, des directeurs d'entités appartenant aux Nations Unies, des experts invités à titre privé, des représentants d'organisations non gouvernementales, etc.

Depuis 1968, seulement quelques séances publiques ont été organisées par des comités des sanctions. Même dans le cas des Comités 253 (1968) et 421 (1977), 98% des séances avec des « invités de marque » ont été organisées en configuration privée. Néanmoins, l'usage d'organiser au moins une réunion publique annuellement, à destination notamment d'Etats concernés non membre du comité, a perduré quelque temps, mais semble désormais perdu. En effet, il n'a été recensé que deux séances publiques depuis 2015.

Avec la disparition progressive des séances formelles, les comités organisent désormais des consultations officieuses avec des invités extérieurs au comité. Ces réunions ont différentes appellations en fonction des invités mais la plupart sont évoquées dans les rapports annuels des comités comme des « consultations ».

De fait, depuis 2015, la plupart des consultations officieuses organisées par des comités avaient pour objet d'entendre les exposés de représentants d'entités externes au Comité.

A titre d'exemple, pour l'année 2019, voici l'agenda de l'ensemble des consultations officieuses organisées par les comités en activité :

- le Comité 751 (1992) s'est réuni cinq fois, une fois avec le conseiller à la sécurité nationale du président somalien le 18 avril 2019, une fois avec une représentante du bureau de la coordination des affaires humanitaires le 3 octobre 2019, et trois fois avec le groupe d'experts

¹¹⁴¹ « Aperçu de la pratique du Conseil de sécurité 2022 », *op. cit.*

¹¹⁴² HENRY G. SCHERMERS, NIELS M. BLOKKER, *op. cit.*, p. 132, para. 175.

¹¹⁴³ S/21015, 11 décembre 1989, p. 30, para. 111.

- (présentation des six nouveaux membres du groupe d'experts et de ses priorités de travail le 1^{er} février 2019, présentation du bilan à mi-parcours le 15 mai 2019, puis du rapport final le 15 octobre 2019)¹¹⁴⁴ ;
- le Comité 1267 (1999) s'est réuni 18 fois.

Aucun comité ne s'est donc réuni en 2019 pour mettre en œuvre son mandat, examiner des cas de violations des régimes de sanctions, de demandes d'exemptions aux mesures décidées par le Conseil de sécurité, des correspondances reçues, discuter d'information parue dans les médias, débattre de communications adressées par le Comité, de ses rapports au Conseil de sécurité.

Cette évolution de la pratique au regard des agendas des consultations officielles confirme celle déjà constatée par Farrall (voy. pp. 138-139), et de l'analyse des rapports d'activité des comités adressés au Conseil de sécurité de 2006 à 2022 (voy. pp. 140-141).

Formalisme des réunions informelles

Les consultations informelles des comités bénéficient d'un service d'interprétariat dans l'ensemble des six langues de travail du Conseil de sécurité, à savoir anglais, arabe, chinois, espagnol, français, et russe. Un service de conférence est également assuré par le département des conférences du Secrétariat général, qui positionne les noms des pays et des représentants d'entités extérieures si invités à faire une présentation devant le Comité, et qui assure la fourniture en eau, et du personnel technique audio/vidéo.

Les consultations informelles se font également toujours en présence d'un représentant du Secrétariat, en l'occurrence du service des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, qui rédige systématiquement un résumé des discussions sous la forme d'un « rapport d'activité » (« *activity report* »), adressé au chef de division des affaires du Conseil de sécurité du Secrétariat général. Ce rapport, à usage interne au Secrétariat général seulement, est classifié, et par conséquent ni traduit, ni publié, ni distribué aux Etats Membres, ni archivé de manière à pouvoir être accessible au public.

Néanmoins, la disponibilité des services de conférence des Nations Unies détermine parfois la nature de ses rencontres avec des entités externes. Ainsi, le Comité 751 (1992) rapporte au Conseil de sécurité, dans son rapport annuel de 2022, avoir organisé, « faute de services d'interprétation » et « à titre exceptionnel », une « réunion virtuelle sous forme de visioconférence privée »

¹¹⁴⁴ S/2019/978, 20 décembre 2019.

avec la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la question des enfants et des conflits armés¹¹⁴⁵.

Formalisme des réunions de type « informel informel »

Une dernière catégorie de réunions, dénommée consultations « informel informel », ne prévoit par définition aucun formalisme¹¹⁴⁶. Cette configuration de travail est très peu évoquée dans la littérature du Conseil de sécurité, et ne l'est pas dans le contexte de travail d'un organe subsidiaire. Comme évoqué *supra*, le mode « informel informel » du Conseil de sécurité est une modalité de « discussion de couloir en mode assis », donc assimilée à l'ensemble des regroupements de délégués qui ont lieu dans l'environnement direct des Nations Unies ou en son sein, de manière spontanée et opportuniste.

Or les consultations en mode « informel informel » des organes subsidiaires sur les sanctions ne répondent pas à ces critères relevés par la littérature. En effet, chaque séance de type « informel informel » peut s'organiser avec des modalités différentes, y compris avec des modalités propres aux consultations informelles. Par ailleurs, ces séances disposent de caractéristiques communes, à savoir que l'ensemble des Membres du Comité sont invités à y participer (« *consultations of the whole* »), qu'elles ne sont pas inscrites à l'agenda du Journal des Nations Unies et qu'elles ne peuvent bénéficier à ce titre du soutien du département des conférences pour des prestations d'interprétariat, et ne font pas l'objet, sauf rares exceptions, d'un rapport d'activité.

Les consultations de type « informel informel » des comités des sanctions peuvent s'organiser dans les configurations suivantes¹¹⁴⁷ :

- dans une salle réservée par une délégation ou la présidence du Comité dans les locaux du Secrétariat général (généralement une des salles du comité économique et social situé dans l'aile de l'Assemblée générale) ;
- dans les bâtiments d'une représentation permanente membre du Comité ;
- à distance, par moyens audio et vidéo mis à disposition par le Secrétariat (configuration connue sous l'acronyme anglais « VTC », qui signifie *video teleconferencing*) ;
- à huis clos ou en présence de représentants d'entités externes au Comité (groupe d'experts, représentant d'une entité ONU, Etats non membre du Comité, organisation avec le statut d'observateur, *etc.*) ;

¹¹⁴⁵ S/2022/995, 31 décembre 2022, p. 3, paras. 12 et 14.

¹¹⁴⁶ Entretiens contextuels, New York, 23-27 octobre 2023.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*

- en présence ou en l'absence du secrétaire du Comité ou d'un membre de son équipe.

Il n'existe par conséquent aucune trace écrite de l'organisation de ces réunions en mode « informel informel », des modalités précises de leur tenue (lieu, participation, agenda, présence ou non du secrétaire du comité ou de tout autre membre du Secrétariat général), ni *a fortiori* de compte rendu.

2. De la disparition des comptes rendus analytiques provisoires

Les réunions officielles du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires peuvent faire l'objet de deux types de comptes rendus : les procès-verbaux et les comptes rendus analytiques. Les procès-verbaux sont des comptes rendus « exhaustifs rédigés à la première personne », dont la cote contient l'élément PV. L'ensemble des procès-verbaux sont accessibles sur la bibliothèque numérique des Nations Unies¹¹⁴⁸.

Les comptes rendus analytiques sont des « relevés condensés, écrits à la troisième personne », et leur cote contient l'élément SR¹¹⁴⁹, acronyme de « *summary record* », comme vu *supra*. En l'absence de compte rendu officiel, les réunions des comités des sanctions sont consignés dans les communiqués de presse ou les rapports annuels. Les comptes rendus analytiques sont référencés par la bibliothèque numérique des Nations Unies mais ne sont pas accessibles en ligne¹¹⁵⁰. Toutefois, ils peuvent être consultés et reproduits à la bibliothèque numérique des Nations Unies.

La nécessité de rédiger des compte rendus de séances des comités des sanctions, et de les distribuer rapidement aux Etats Membres, ont fait l'objet de rappels constants de la part du Conseil de sécurité. Conlon souligne que ces comptes rendus sont essentiels pour capturer la mémoire institutionnelle du travail des comités, et qu'ils constituent les seuls documents officiels explicitant les décisions des comités¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁸ « Guide de recherche, documents de l'ONU : Conseil de sécurité », site de la bibliothèque Dag Hammarskjöld des Nations Unies, accès le 29 mai 2024 à l'adresse suivante : <https://research.un.org/fr/docs/sc/meetings>

¹¹⁴⁹ *Ibid.*

¹¹⁵⁰ Par exemple, le dernier compte rendu analytique rédigé lors de la dernière réunion officielle d'un comité de sanction, qui s'est tenu à New York le 30 août 2019 à l'occasion de la troisième séance officielle à huis clos du Comité 1970 (2011), est référencé sous la cote S/AC.52/SR.3 à l'adresse suivante (accès le 29 mai 2024) : <https://digitallibrary.un.org/record/3831791?ln=fr>

¹¹⁵¹ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 30.

En 1992, Aust constatait que les différents comités des sanctions se rencontraient régulièrement, certains presque toutes les semaines, d'autres parfois plus¹¹⁵², générant un nombre important de comptes rendus analytiques.

Dès 1995, une note du Président du Conseil de sécurité indique ainsi qu'« il conviendrait d'accélérer l'établissement des comptes rendus analytiques des séances des différents comités »¹¹⁵³. Et de préciser que « les séances des comités des sanctions devraient conserver leur caractère privé et les comptes rendus analytiques de ces séances devraient continuer à être distribués selon le système actuel »¹¹⁵⁴.

En 1999, la note S/1999/92 du Président du Conseil de sécurité indiquait que l'une des propositions pratiques à laquelle tous les Membres du Conseil de sécurité avaient convenu est qu'« il faudrait faire paraître rapidement les comptes rendus analytiques des séances des comités des sanctions »¹¹⁵⁵.

Parmi les recommandations du groupe de travail de l'Assemblée générale sur la réforme du Conseil de sécurité, figure ainsi la distribution des comptes rendus analytiques des comités des sanctions, ou partie de ces comptes rendus, aux Etats non membre du Conseil de sécurité, sans qu'il soit porté atteinte au caractère confidentiel des travaux des comités¹¹⁵⁶.

Pourtant, les comptes rendus analytiques provisoires ne sont rédigés par le Secrétariat que lors de séance formelle. Si le Comité se réunit en séance informelle, le contenu de cette dernière ne fera pas l'objet d'un compte rendu provisoire, archivé par la bibliothèque numérique des Nations Unies. Au mieux, il pourrait faire l'objet d'un « rapport d'activité », archivé par le département des archives des Nations Unies. Une requête effectuée en ce sens dans le cadre de cette recherche n'a pas permis d'y accéder, certainement en raison d'une politique différente d'accès en lien avec la classification du document.

Le tableau synthétique numéro 4 (voy. annexe) réalisé sur la base des données fournies par le site internet du Conseil de sécurité permet de démontrer que depuis 2018, aucun comité ne s'est réuni formellement. Le Comité 2374 (2017), qui a été dissout suite au non-renouvellement de son mandat en septembre 2022,

¹¹⁵² « *The various sanctions committees now meet regularly: some almost every week, and sometimes more often* » ; ANTHONY AUST, « The procedure and practice of the Security Council today », in : René-Jean Dupuy (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque, La Haye, 21-23 juillet 1992, op. cit.*, p. 373.

¹¹⁵³ S/1995/234 du 29 mars 1995, p. 1, para. 1.

¹¹⁵⁴ *Ibid.*, para. 1, p. 3.

¹¹⁵⁵ S/1999/92 du 29 janvier 1999, p. 3, para. 19.

¹¹⁵⁶ A/51/47, 8 août 1997, Rapport du groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, annexe IV, p. 18.

ne s'est jamais réuni une seule fois de manière formelle. Par conséquent, son activité en tant qu'organe subsidiaire des Nations Unies ne fait l'objet d'aucune archive disponible à la bibliothèque des Nations Unies, malgré l'enjeu que ce régime de sanctions représentait dans le cadre de l'application de l'accord de paix et de réconciliation au Mali.

Cette évolution s'est pourtant faite en parallèle avec l'effort porté par le Conseil de sécurité de promouvoir plus de transparence et d'harmonisation des travaux des comités.

Section 2. Evolution de la procédure de prise de décision vers une procédure d'approbation tacite dématérialisée

A. Evolution de la procédure de prise de décision

1. De la prise de décision en séance à la procédure écrite tacite

Comme détaillé *supra*, les premiers comités des sanctions prenaient l'ensemble de leurs décisions lors de séances formelles, chaque décision étant actée, en l'absence d'objection de tout Etat Membre du Comité, par le Président avec la formule « il en est ainsi décidé ». Pour rappel, la Cour internationale de Justice considère dans son avis consultatif du 21 juin 1971 que « toute résolution émanant d'un organe des Nations Unies régulièrement constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son président, doit être présumée valable ».

Les points à l'agenda, fixé par le Président du Comité, étaient alors examinés successivement, donnant lieu à des délibérations et à prises de décision par consensus – sans recourir à la procédure de vote, celle-ci leur paraissant « peu indiquée »¹¹⁵⁷. Ce processus de décision s'appliquait, dans un premier temps, à l'ensemble des compétences déléguées par le Conseil de sécurité à son organe subsidiaire, à l'exception de la « procédure semi-automatique », qui s'appliquait aux propositions de réponse écrite aux correspondances reçues.

Conlon indique que les 15 Membres du Comité 661 (1990) ont pris jusqu'à 6.000 décisions par année, tandis que le volume de décisions pour le Comité 724 (1991) a pu atteindre 30.000 décisions par année, la plupart de « nature routinière et banale », et que des tentatives de déléguer une partie de ces décisions au Secrétariat s'est avérée « désastreuse »¹¹⁵⁸. Le Comité 661 (1990)

¹¹⁵⁷ S/11594, *op. cit.*, p. 7, para. 9.

¹¹⁵⁸ « *Decision-makers came to occupy themselves with matters that in a more rational system would have been delegated to a Secretariat. Occasionally, as with the control of flights, for example, they decided to delegate powers to the ISC Secretariat, but with disastrous results* » ; Paul Conlon, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, pp. 28-29.

s'est réuni officiellement 115 fois en quatre années, entre sa première rencontre le 9 août 1990¹¹⁵⁹ et le 26 août 1994¹¹⁶⁰.

Dörfler constate que le Comité 661 (1990) a fait preuve, malgré la cadence avec des pointes à près de 800 décisions par séance, d'une pratique constante et cohérente sur les dérogations. Sur la base de l'étude de 8.189 demandes, examinées par les Membres du Comité lors de 17 séances tenues entre juin 1993 et janvier 1995, Dörfler indique que l'issue favorable à une demande de dérogation étaient principalement liée à la qualité de celle-ci, en termes d'informations requises et de précision, plutôt qu'aux dynamiques de pouvoir au sein du Conseil de sécurité, avec un taux d'acceptation de 43%¹¹⁶¹. Il conclut son analyse en affirmant que « la documentation interne du Comité démontre comment le processus décisionnel du Comité s'est de façon régulière, systématique et cohérente, fondé sur la pratique et les précédents »¹¹⁶², prouvant l'importance de la disponibilité d'une documentation et d'archives relatives à la prise de décision.

Ces décisions pouvaient être prises, sur demande spécifique de représentants d'Etats Membres, *ad referendum*. Il s'agissait alors, dans un souci d'efficacité, de permettre au Comité de poursuivre son travail, tout en permettant à un délégué de solliciter des instructions de sa capitale sur une question spécifique. Cette modalité de prise de décisions, issue du Conseil de sécurité, apparaît toutefois de manière marginale, *e.g.* dans la pratique examinée *supra* du Comité 421 (1977)¹¹⁶³ (voy. pp. 125-126) ou lors de l'adoption des directives de travail du Comité 724 (1991)¹¹⁶⁴.

La prise de décision par approbation tacite (voy. *supra* pp. 112-113), connue également sous l'appellation « procédure de silence » (*non-objection procedure* en anglais), est introduite dès la 170^e séance du Comité 253 (1968), afin d'accélérer l'examen des correspondances reçues et les projets de réponse¹¹⁶⁵. L'explosion du nombre de notifications par des Etats Membres aux comités va conduire à étendre progressivement cette procédure à tous les cas ne présentant aucune difficulté particulière, le Comité ne conservant alors sa procédure de décision en séance officielle que pour les cas les plus problématiques, avant de la généraliser à l'ensemble des décisions, sans exception.

¹¹⁵⁹ S/AC.25/SR.1, 21 août 1990.

¹¹⁶⁰ S/AC.25/SR.115, 28 octobre 1994.

¹¹⁶¹ THOMAS DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, *op. cit.*, pp. 73-75.

¹¹⁶² « *Internal committee documents show how committee decision-making repeatedly relied on precedents and practice in regular, systematic and consistent fashion* » ; *ibid.*, p. 90.

¹¹⁶³ Lors d'une séance officielle le 20 août 1986 ; S/21015, 11 décembre 1989, p. 18, para. 49.

¹¹⁶⁴ S/AC.27/SR.4, 30 mars 1992, p. 2.

¹¹⁶⁵ S/11178, 3 janvier 1974, para. 139, p. 36.

Les directives de nombreux comités prévoient ainsi, dès le début des années 2000, le recours possible à la procédure écrite, sur décision du Comité. Le Comité 661 (1990) prévoit que « si le Comité le décide, les décisions peuvent être prises dans le cadre d'une procédure écrite. Dans ce cas, le Président fait distribuer le projet de décision à tous les Membres du Comité aux fins d'adoption, selon la procédure d'approbation tacite, avec un délai de trois jours ouvrables. S'il ne reçoit aucune objection pendant ce délai, la décision est considérée comme adoptée »¹¹⁶⁶.

En 2004, ce mode de prise de décision est inscrit dans les directives du Comité 1132 (2004) dans le cadre de l'examen des demandes de dérogations à l'interdiction de voyager mise en place par le paragraphe 5 de la résolution 1171 (1998) :

« Le Président fera immédiatement distribuer la demande aux Membres du Comité selon la procédure d'approbation tacite. Les Membres du Comité feront savoir au Président s'ils ont une objection à formuler à l'encontre de la demande dans un délai qui est normalement de 48 heures, mais qui dépendra de la nature plus ou moins urgente des circonstances; l'objection doit être motivée. Le Président portera immédiatement la décision du Comité à la connaissance de la Mission permanente ou de la Mission permanente d'observation »¹¹⁶⁷.

Les lignes directrices du Comité 1267 (1999), adoptées le 7 novembre 2002 et amendées au 10 avril 2003, stipulent dans l'alinéa b de la section 9 consacrée à la prise de décision que :

« Si le Comité en convient ainsi, les décisions peuvent être prises par procédure écrite. Dans ce cas, le Président distribue à tous les Membres du Comité la décision proposée, et leur demande de faire état de toute objection qu'ils pourraient avoir dans les deux jours ouvrables (ou, en cas d'urgence, une période plus courte, déterminée par le Président). Si aucune objection n'est reçue dans le délai imparti, la décision est réputée être adoptée »¹¹⁶⁸.

¹¹⁶⁶ « Directives relatives à l'application des paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483 (2003) », accès le 31 mai 2024 à l'adresse suivante : https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org/securitycouncil/files/SC_document_files/1483guide_f.pdf

¹¹⁶⁷ Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1132 (1997) concernant la Sierra Leone - Ensemble de directives du Comité concernant la conduite de ses travaux, 10 novembre 2004, para. 5, pp. 2-3

¹¹⁶⁸ Directives archivées au 19 mars 2004 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès le 25 mai 2024 à l'adresse suivante : https://web.archive.org/web/20040319112347/http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr

Cette formulation suggère que la procédure écrite constitue alors une exception, pour ce Comité 1267 (1999) dont les directives viennent d'être adoptées, la règle demeurant donc la prise de décision par consensus en séance officielle, sans procédure de vote. Le langage sera légèrement modifié par une révision en date du 21 décembre 2005, qui indique que « le Comité peut décider de prendre ses décisions par procédure écrite », sans modifier la période de silence de deux jours ouvrables¹¹⁶⁹.

Ce n'est qu'en 2013 que le Comité 1267 (1999) va basculer dans un mode de décision uniquement fondé sur la procédure écrite suite à une révision adoptée le 15 avril 2013, qui allonge également la période de silence à cinq jours :

« Les décisions sont prises selon une procédure écrite. Dans ce cas, le Président soumet le projet de décision à tous les Membres du Comité et leur demande de lui faire part de leurs objections éventuelles dans un délai de cinq jours ouvrables entiers ou, en cas d'urgence, dans un délai plus court qu'il aura fixé »¹¹⁷⁰.

Alabrune souligne que la plupart des décisions d'un comité résultent soit de la procédure de décision adoptée au cours d'une séance officielle, soit *via* une procédure écrite, qui se traduit par une proposition diffusée aux Membres du Comité, réputée approuvée en l'absence d'objection. Il ajoute que « la plupart des décisions d'un comité se traduisent par une lettre de son président adressée au représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale », qui « présentent le sens de la décision prise par le comité ». Alabrune précise enfin que ces lettres ne sont pas rendues publiques, qu'il est difficile de retracer la jurisprudence et qu'il n'existe pas « de procédure d'appel ou de contrôle de la

¹¹⁶⁹ Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Talibans et les personnes et entités qui leur sont associées - Directives régissant la conduite des travaux du Comité (adoptées le 7 novembre 2002, modifiées le 10 avril 2003 et révisées le 21 décembre 2005), para. 4, alinéa b, p. 2 ; directives archivées au 28 septembre 2006 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès le 25 mai 2024 à l'adresse suivante : https://web.archive.org/web/20060928014650/http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr

¹¹⁷⁰ Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Talibans et les personnes et entités qui leur sont associées - Directives régissant la conduite des travaux du Comité (adoptées le 7 novembre 2002, modifiées le 10 avril 2003 et révisées le 21 décembre 2005, 29 novembre 2006, 12 février 2007, 9 décembre 2008, 22 juillet 2010, 26 janvier 2011, 30 novembre 2011 et 15 avril 2013), para. 4, alinéa b, p. 2 ; directives archivées au 4 novembre 2013 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès le 26 mai 2024 à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/sc/committees/1267/pdf/1267_1989guidelines.pdf

légalité des décisions des comités, que seul le Conseil de sécurité peut remettre en cause, ce qu'il ne fait pratiquement jamais »¹¹⁷¹.

2. *Suspension de la décision*

La suspension de la prise de décision prend deux formes, selon qu'il s'agisse d'une prise de décision formelle en séance, ou que via une procédure d'approbation tacite.

Dans le premier cas, ce type de suspension apparaît fréquemment dans les comptes rendus d'activité des comités. Néanmoins, il ne s'agit pas formellement d'une suspension de la prise de décision ; au contraire, le Comité signale que la décision devant être prise « continue d'être examinée », indiquant implicitement une absence de consensus. Par exemple, dans son rapport pour l'année 2008, le Comité 1518 (2003) souligne qu'il « a continué d'examiner plusieurs questions qui avaient été portées à son attention en 2007. À la fin de la période considérée, il n'avait pas statué sur ces questions, dont il reste saisi »¹¹⁷². En janvier 2011, le Comité constate que « plusieurs des questions portées à l'attention du Comité en 2007 sont restées en suspens en 2010 et demeurent à l'examen », la Présidente du Comité s'engageant à « régler ces questions sans délai »¹¹⁷³.

Sachant que le Comité 1518 (2003) ne s'est pas réuni une seule fois entre 2007 et 2019¹¹⁷⁴ il est peu vraisemblable que l'expression « continuer d'examiner » corresponde à une activité concrète d'examen de ces correspondances adressées au Comité par plusieurs pays, dont l'Iraq, demandant l'inscription de cinq individus et la radiation de trois autres¹¹⁷⁵. Ces trois demandes de radiation seront finalement approuvées par le Comité 1518 (2003) le 3 juin et le 6 décembre 2011, suite à des démarches bilatérales effectuées par la Présidente du Comité¹¹⁷⁶. Cette issue illustre d'ailleurs notre propos *supra* relatif au rôle formel du Président du Comité dans la négociation de compromis, corollaire essentiel au principe de consensus, bien que parfois ces

¹¹⁷¹ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, pp. 234-235.

¹¹⁷² S/2009/79, 9 février 2009, para. 6, p. 2.

¹¹⁷³ S/2011/40, 28 janvier 2011, para. 7, p. 2.

¹¹⁷⁴ S/2008/109, 19 février 2008, para. 5, p. 2 ; S/2009/79, 9 février 2009, para. 5, p. 2 ; S/2009/671, 28 décembre 2009, para. 6, p. 2 ; S/2011/40, 28 janvier 2011, para. 6, p. 2 ; para. 6, p. 2 ; S/2016/1087, 30 décembre 2016, para. 6, p. 2 ; S/2017/1078, 29 décembre 2017, para. 6, p. 2 ; S/2018/1127, 31 décembre 2018, para. 6, p. 2 ; S/2019/963, 19 décembre 2019, para. 6, p. 2.

¹¹⁷⁵ S/2008/109, 19 février 2008, para. 5, p. 2.

¹¹⁷⁶ S/2011/806, 30 décembre 2011 paras. 6-7, p. 2.

négociations soient conduites de manière informelles par des Membres du P3 ou de la « plume ».

Pourtant, la plupart des directives de comités prévoient le cas où une question serait « mise en attente par un membre du Comité ». Dans le cas du Comité 1267 (1999), ces procédures relatives aux questions en suspens ont été introduites lors de la révision des directives en date du 21 décembre 2005¹¹⁷⁷. Afin d'éviter leur accumulation, il est ainsi prévu tout d'abord que « la mise en attente d'une question par un membre du Comité prend fin dès que celui-ci cesse d'être membre du Comité »¹¹⁷⁸. Ensuite, ces directives demandent au Comité, « une fois par mois au moins », d'examiner « les questions en suspens en tenant compte de la mise à jour effectuée par le Secrétariat »¹¹⁷⁹.

La suspension de la décision dans le cadre d'une procédure d'approbation tacite prend une forme évidemment différente. Celle-ci, connue sous l'appellation de « *technical hold* » en anglais, intervient donc pendant la période de silence qui caractérise cette procédure, qui est aujourd'hui de cinq jours ouvrables, mais qui fut parfois de deux jours ouvrables seulement (voy. *supra*). Alabrune rappelle que dans ce cas, la décision est « suspendue jusqu'à ce que l'Etat membre qui a demandé la 'mise en attente' fasse connaître sa décision définitive, sans qu'ils soit contraint de le faire dans des délais imposés »¹¹⁸⁰. L'Etat Membre demandant la suspension justifie parfois cette suspension par son désir de temps supplémentaire ou d'obtenir des informations complémentaires¹¹⁸¹.

¹¹⁷⁷ Directives archivées au 28 septembre 2006 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès le 25 mai 2024 à l'adresse suivante : https://web.archive.org/web/20060928014650/http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr

¹¹⁷⁸ Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Talibans et les personnes et entités qui leur sont associées - Directives régissant la conduite des travaux du Comité (adoptées le 7 novembre 2002, modifiées le 10 avril 2003 et révisées le 21 décembre 2005), para. 4, alinéa c, p. 2 ; directives archivées au 28 septembre 2006 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès le 25 mai 2024 à l'adresse suivante : https://web.archive.org/web/20060928014650/http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr

¹¹⁷⁹ Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Talibans et les personnes et entités qui leur sont associées - Directives régissant la conduite des travaux du Comité (adoptées le 7 novembre 2002, modifiées le 10 avril 2003 et révisées le 21 décembre 2005), para. 4, alinéa d, p. 2 ; directives archivées au 28 septembre 2006 par le projet d'archivage numérique dénommé « internet archive », accès le 25 mai 2024 à l'adresse suivante : https://web.archive.org/web/20060928014650/http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr

¹¹⁸⁰ FRANÇOIS ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *op. cit.*, p. 234.

¹¹⁸¹ ERIC ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *American Journal of International Law* 98, no 4, octobre 2004, p. 748.

B. Débat et adoption en consultations officieuses

1. *Evolution de la pratique*

Le 5 septembre 2018, le Comité 1267 (1999) informe le Conseil de sécurité, par le biais de son rapport annuel daté du 31 décembre 2018, qu'il a « révisé et adopté les directives régissant la conduite de ses travaux »¹¹⁸². Pourtant, comme l'indiquent nos tableaux synthétiques numéros 3 et 4 en annexe, le Comité 1267 (1999) s'est réuni de manière formelle pour la dernière fois le 13 novembre 2012, et réuni 80 fois de manière informelle de 2015 à 2022 (rencontres virtuelles en 2020 et 2021 exclues). Il n'est donc pas possible en consultant les archives des Nations Unies de savoir si cette révision des directives du Comité, qui a fait l'objet d'une note verbale à l'ensemble des Etats Membres en date du 13 novembre 2018, a donné lieu à des débats et des négociations pour atteindre un consensus.

Dans le cas du Comité 2127 (2013), ce dernier « a révisé et adopté les directives régissant ses travaux » le 20 mars 2017, sans se réunir formellement¹¹⁸³. Ce comité avait pourtant tenu une séance officielle le 25 janvier 2017, au cours de laquelle il s'était entretenu avec des Etats de la région et le Coordonnateur du groupe d'experts.

Le rapport annuel au Conseil de sécurité du Comité 2048 (2012) sur la Guinée-Bissau précise ces modalités de travail, indiquant que le Président « a par ailleurs continué de s'acquitter de ses fonctions dans le cadre de consultations bilatérales et de la procédure d'approbation tacite prévue au paragraphe 4 d) des directives régissant la conduite de ses travaux »¹¹⁸⁴. C'est dans ce cadre que « le 18 juillet 2012, le Comité a approuvé la désignation de six individus supplémentaires visés par l'interdiction de voyager imposée en vertu du paragraphe 4 de la résolution 2048 (2012) »¹¹⁸⁵. Ce même rapport n'indique pour autant aucune consultation ce jour-là, suggérant que cette désignation s'est faite à travers la procédure d'approbation tacite par correspondance électronique.

Il faut remonter à 2007 pour retrouver l'adoption par un comité de ses directives de travail en séance officielle. Le Comité 1718 (2006) a en effet adopté ses directives le 20 juin 2007, lors de sa première réunion officielle¹¹⁸⁶, qui a donné lieu à la rédaction d'un compte rendu (S/AC.49/SR.1).

¹¹⁸² S/2018/1128, 31 décembre 2018, para. 27, p. 5.

¹¹⁸³ S/2017/1090, 29 décembre 2017, para. 16, p. 3.

¹¹⁸⁴ S/2012/975, 2 janvier 2013, para. 8, p. 3.

¹¹⁸⁵ S/2012/975, 2 janvier 2013, para. 9, p. 3.

¹¹⁸⁶ S/2007/778, 31 décembre 2007, para. 7, p. 3.

L'examen de l'ensemble des comptes rendus d'activité n'indique aucune activité de débat et d'adoption en séance, y compris officieuses. Pourtant, la pratique du débat entre Membres du Comité en consultations officieuses perdure, telle que décrite par les représentants d'Etats Membres rencontrés dans le cadre de cette recherche.

Cette pratique de débat et de décision prises en séances se tient en fait à l'issue des exposés des groupes d'experts. En effet, à la fin des présentations de leurs rapports de mi-parcours et de fin de mandat à leurs comités respectifs, les groupes d'experts énoncent leurs recommandations. A l'issue, les experts quittent alors la salle où se tient la consultation officielle du Comité pour laisser ses Membres débattre à huis clos des recommandations, présentées sous la forme d'un tableau par le Secrétariat avec une proposition d'action pour le Comité. Les Membres du Comité discutent donc chaque recommandation et décident par consensus de l'action à mener – il s'agit la plupart du temps d'une correspondance qui sera adressée par le Président du Comité reprenant au nom du Comité la recommandation du groupe d'experts.

2. Etat actuel des débats sur le processus décisionnel des comités

Lors d'entretiens contextuels réalisés à New York en octobre 2023 dans le cadre de cette recherche, les interlocuteurs rencontrés ont tous indiqué qu'à leur connaissance, aucun Etat Membre du P3 n'avait pour projet de faire évoluer significativement les procédures de travail actuelles des comités, à l'exception des discussions en cours au sujet du point focal, dont l'issue a été l'adoption de la résolution 2744 (2024) (voy. *supra* pp. 209-2010)¹¹⁸⁷.

Pourtant, certains Etats Membres ont souhaité publiquement l'évolution de ces pratiques, notamment celle de la prise de décision à l'unanimité. Par exemple, le représentant permanent de la France exprimait au Conseil de sécurité, lors d'une séance consacrée aux « questions générales relatives aux sanctions » en 2000, la position de son pays sur la question de l'unanimité :

« Le fonctionnement des comités doit lui aussi être modifié. La règle du consensus est paralysante. Rien dans la Charte ou les résolutions du Conseil n'oblige les comités à prendre leurs décisions par consensus. L'adoption de décisions à la majorité simple pourrait suffire au moins pour les questions qui ne sont pas essentielles »¹¹⁸⁸.

On pourra toutefois soulever la difficulté que représenterait le fait de définir les contours du domaine « essentiel » des questions traitées par un Comité. Dans le cas du Conseil de sécurité, il s'agit de l'ensemble des décisions à l'exception de

¹¹⁸⁷ Entretiens contextuels, New York, 23-27 octobre 2023.

¹¹⁸⁸ S/PV.4128, 17 avril 2000, p. 9.

celles relevant des questions de procédure. La nature « paralysante » de la règle du consensus est malgré tout relative, dans la mesure où les décisions des comités ne sont pas prises lors de votes formels. Le consensus s'exprime ainsi avant tout par l'absence d'opposition lors d'une procédure de silence.

On retrouve cette préoccupation au sujet de la règle du consensus dans les exposés au Conseil de sécurité des présidents sortants des organes subsidiaires. En 2021, le Président sortant du Comité 1591 (2005) et Représentant permanent de l'Estonie auprès des Nations Unies à New York, expliquait que sa prédécesseure, Représentante permanente de la Pologne, lui avait fait remarquer que l'autonomie et la liberté d'action de la présidence étaient limitées, étant donné que le Comité prend toutes ses décisions par consensus »¹¹⁸⁹. Il ajoutait à ce titre que cette situation avait perduré au cours de son mandat de deux années, car « les clivages politiques au Conseil empêchent les États de s'entendre sur des mesures même mineures au sein des comités »¹¹⁹⁰.

Car la pratique du consensus signifie en effet que chaque Etat Membre d'un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, élu ou permanent, bénéficie « *de facto* d'une sorte de droit de veto »¹¹⁹¹, et de la capacité de s'opposer, sans formalisme spécifique ni justification, à l'ensemble des décisions qui relèvent du mandat des comités.

Nous avons vu par ailleurs que l'absence de transparence et de publicité relative au processus décisionnel des comités permet aux Etats Membres d'entraver leur fonctionnement sans que cette opposition apparaisse publiquement, dénuant ce mode d'obstruction au travail du Conseil de sécurité d'un potentiel « coût politique », d'autant plus faible pour des Etats Membres élus qui n'incarnent pas cette responsabilité auprès de la communauté internationale, à l'inverse des Membres permanents.

Alors que tout vote négatif d'un Etat Membre permanent du Conseil de sécurité implique désormais un débat à l'Assemblée générale, suite à l'adoption de la résolution 76/262¹¹⁹², aucun formalisme contraignant n'encadre l'opposition à l'approbation tacite, cette dernière pouvant même prendre la forme d'une suspension technique. Cela signifie par ailleurs que les Etats Membres des comités ne peuvent formellement s'abstenir, ce qui différencie à nouveau le

¹¹⁸⁹ S/PV.8928, 13/12/2021, p. 8.

¹¹⁹⁰ S/PV.8928, 13/12/2021, p. 8.

¹¹⁹¹ « Unlike the Council, sanctions committees work by consensus, which means, essentially, every representative has a kind of *de facto* veto » ; ANDREA CHARRON, *UN Sanctions and Conflict : Responding to Peace and Security Threats*, op. cit., p. 15.

¹¹⁹² « Mandat permanent permettant à l'Assemblée général de tenir un débat en cas de recours au droit de veto au Conseil de sécurité », A/RES/76/262, 28 avril 2022.

mode de fonctionnement de ces organes subsidiaires de leur organe principal¹¹⁹³.

On peut par ailleurs regretter l'absence de débat autour des nouvelles technologies liées aux modèles de reconnaissance vocale et de traduction. Les contraintes actuelles subies par le Secrétariat général, en matière de ressources financières et en personnel, constituent en effet un frein évident à la programmation par les organes subsidiaires de séances formelles, qui mobilisent des ressources importantes et imposent des contraintes considérables au Secrétariat général. Pourtant, les évolutions techniques dans les domaines de la retranscription, ainsi qu'en matière d'interprétariat et traduction, pourraient permettre de mettre à disposition des Membres des comités des comptes rendus de séance, puis de les archiver, sans que cela entraîne une surcharge de travail pour les Nations Unies. Cela rendrait également possible la création d'un recueil des décisions de comités, notamment en matière dérogatoire.

¹¹⁹³ Hors du cadre de l'unanimité absolue, l'abstention n'est pas considérée comme absence d'unanimité ; MICHEL FROMONT, « L'abstention de vote dans les organisations internationales », *in* : Annuaire français de droit international, volume 7, 1961, p. 500 ; notons également que le Conseil de sécurité pratique l'unanimité relative depuis 1946 ; *ibid.*, p. 498.

Conclusion

Les organes subsidiaires du Conseil de sécurité des Nations Unies en charge des mesures de coercition prévues à l'article 41 de la Charte sont des entités hybrides, par nature politique, de par leur composition, à savoir des représentants d'Etats Membres du Conseil de sécurité, mais également juridique, en raison du mandat leur octroyant des pouvoirs étendus, délégués par le Conseil de sécurité, dans la surveillance et la vérification des sanctions. Cette activité, incluant l'aspect factuel de collecte de données, leur évaluation par rapport à la norme, est créatrice d'obligations à la charge des Etats, en tant que production normative dérivée, principalement dans les domaines de l'administration des listes de personnes physiques et morales soumises aux mesures prévues à l'article 41, et de l'application des exemptions prévues par les résolutions du Conseil de sécurité établissant les régimes de sanctions.

Cependant, ces activités sont menées dans un cadre formel insuffisamment structuré, en raison de l'absence de codification et de consignation des décisions des comités. Deux notes du Conseil de sécurité ont vocation à recenser le corpus de « pratiques et méthodes optimales »¹¹⁹⁴ encadrant le travail des comités, référencées S/2006/997 et S/2017/507, mais celles-ci sont incomplètes et n'ont pu être instituées en cadre référentiel effectif. D'ailleurs, ni le Conseil de sécurité, lorsqu'il crée les régimes de sanctions, ni les comités, lorsqu'ils définissent sur délégation du Conseil leurs lignes directrices, n'y font jamais référence¹¹⁹⁵. Par ailleurs, il n'existe aucun recueil des décisions des comités, qui servirait de base de travail par exemple en matière d'exemptions aux mesures prévues à l'article 41. En effet, une certaine constance, cohérence et prédictibilité dans la pratique décisionnelle des comités dans le domaine des dérogations à l'interdiction de voyager et au gel des avoirs, dans la mesure où il s'agit de mesures restrictives de droits fondamentaux, serait pourtant essentielle afin d'en améliorer la transparence et l'impartialité, et de cadrer le

¹¹⁹⁴ S/RES/1732, 21 décembre 2006.

¹¹⁹⁵ Seul le Comité 1718 (2006), dans ses directives régissant la conduite des travaux du Comité révisées et adoptées par le Comité le 31 décembre 2014, fait référence dans son paragraphe 5 alinéa a, qui porte sur le principe de consensus, en note de bas de page, à la note 507 (S/2010/507) et au règlement provisoire du Conseil de sécurité, référencé S/96/Rev.7.

travail d'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité réalisé par les comités à chaque examen de ces demandes de dérogation.

D'autant plus que ces décisions ne sont pas publiques. Prises dans le cadre de procédures de silence, mises en œuvre par courrier électronique (en sus de l'espace de travail virtuel commun à chaque Comité), il est *de facto* impossible pour un Comité de décider de déroger aux mesures prévues à l'article 41 en se référant formellement à une pratique établie dans d'autres régimes, en réponse à des demandes similaires. Ayant admis que chaque régime de sanctions est autonome, et que chaque organe subsidiaire créé dans ce cadre ne peut agir qu'en conformité aux résolutions du Conseil de sécurité l'ayant établi, cette étude démontre que certaines pratiques se sont malgré tout uniformisées, et ce en dépit de la volonté du Conseil de sécurité de ne pas décloisonner les régimes de sanctions. Un recueil de décisions permettrait toutefois, sans renier l'autonomie de chaque régime et l'indépendance de leurs organes subsidiaires respectifs, de contribuer à l'effort de transparence revendiqué par ses membres depuis de nombreuses années et permettre de constituer une pratique dérogatoire qui serait toujours discrétionnaire, mais dont on pourrait s'assurer de la cohérence.

A cet égard, les recherches menées par Dörfler, Scharf, Dorosin, Colon et Koskenniemi, par exemple, n'ont pu être réalisées que grâce à la disponibilité des comptes rendus de débats et de décisions en séances officielles des Comité 661 (1990) et 724 (1991). Ce constat démontre que l'existence d'une « pratique établie » permet aux Membres d'un Comité de prendre des décisions avant tout fondées sur des règles (« *rule based* »), cohérentes, prédictibles et connues de tous, et non (principalement) sur des considérations politiques ou la défense d'intérêts nationaux.

Il existe un lien évident entre le titre premier de cet ouvrage et le titre second : la liberté créatrice et la souplesse du cadre juridique décrites dans le titre premier permettent sans aucun doute aux comités des sanctions de faire évoluer en toute liberté leurs pratiques et processus décisionnels. Ces mutations sont toutefois caractérisées par le renoncement aux prérogatives d'enquêtes, l'absence de publicité des débats et de transparence, et la systématisation de la procédure écrite par approbation tacite, cet ensemble découlant principalement de l'abandon des réunions formelles au profit de la généralisation des consultations informelles.

Cette évolution dissocie par ailleurs les pratiques entre organes subsidiaires même – avec d'un côté les comités des sanctions qui ont basculé dans l'« informel », de l'autre les autres organes subsidiaires du Conseil de sécurité, qui maintiennent un mode de fonctionnement principalement formel, avec en

moyenne près de deux réunions sur trois en mode formel en 2022 (voy. pp. 278-279) et 2023¹¹⁹⁶.

L'article 41 de la Charte donne au Conseil de sécurité le pouvoir de décider quelles mesures doivent être prises pour « donner effet à ses décisions ». Pour en surveiller la mise en œuvre, le Conseil de sécurité peut créer en toute liberté un organe subsidiaire, dont les méthodes de travail sont très peu encadrées. Cette flexibilité a conduit les organes subsidiaires du Conseil de sécurité en charge de l'application des régimes de sanctions à s'affranchir progressivement des pratiques de son organe principal, le Conseil de sécurité conservant pour sa part une procédure de prise de décision formelle, tout en s'efforçant par ailleurs depuis une vingtaine d'années d'améliorer sa transparence et son inclusivité. A rebours de cette évolution de son organe principal, les organes subsidiaires en charge des sanctions ont abandonné, comme le démontre les données collectées dans le cadre de cette recherche et l'analyse des indicateurs d'activité conçus à partir de ces données, toute forme de formalisme dans leurs travaux, tels que les réunions formelles régulières, les comptes rendus analytiques de réunions, les procédures de vote pour chaque décision, et la pratique du débat en séance d'une manière générale sur l'ensemble des sujets relevant de la compétence des comités.

A l'origine, les Etats Membres des premiers organes subsidiaires avaient discuté la possibilité d'adopter pour leur fonctionnement les règles de procédure et de travail du Conseil de sécurité, y compris la présidence tournante mensuelle, la publicité des débats et les procédures de vote. Mais très rapidement, ces comités se sont affranchis du formalisme des séances du Conseil de sécurité, malgré l'absence de consensus initial – seul le renoncement de l'URSS à ce formalisme a permis cette évolution.

Les représentants des pays occidentaux soulignaient alors que la publicité des débats n'était pas adaptée à un organe subsidiaire auquel le Conseil de sécurité avait conféré des pouvoirs d'enquête, que le caractère public des séances pourrait potentiellement tarir les sources d'information des comités et prévenir le Comité de discuter d'informations non corroborées mettant en cause des Etats Membres dans des violations. Dès 1964, le délégué étasunien soulignait que la problématique du formalisme des séances ne se poserait pas si le comité 191 (1964) « pouvait tenir des discussions informelles ».

¹¹⁹⁶ « Aperçu de la pratique du Conseil de sécurité 2023 », graphique 18 intitulé « Nombre de réunions tenues et d'exposés présentés par les comités des sanctions, les autres comités et les groupes de travail en 2023 » réalisé par le service de la recherche sur la pratique du Conseil de sécurité et sur la Charte de la division des affaires du Conseil de sécurité ; accès le 29 août 2024 à l'adresse suivante : <https://main.un.org/securitycouncil/fr/content/highlights-2023#top>

Mais si le secret de l'enquête peut évidemment paraître nécessaire, les comités disposent pour la plupart, depuis une vingtaine d'années, de groupes d'experts auxquels les fonctions d'investigation, qu'ils assumaient dans un premier temps, ont été déléguées. D'autre part, alors qu'un juste milieu existait avec la tenue de séances privées, dont les débats étaient consignés par le Secrétariat dans des comptes rendus analytiques provisoires, à distribution restreinte, mais enregistrés et archivés, l'absence désormais de tout document officiel archivé recensant les décisions des comités relatives à la mise en œuvre de leur mandat devrait poser problème.

Que reste-t-il donc comme rôle et fonctions pour les comités ? Depuis une vingtaine d'années, la plupart de ses prérogatives ont été transférées à des entités extérieures, tels que les groupes d'experts, ces derniers travaillant par ailleurs avec une autonomie *de facto*, sans supervision directe des comités, à l'exception de l'équipe de surveillance.

Il existe donc un corollaire entre le processus de transfert des compétences des comités vers les groupes d'experts, le point focal, le bureau du médiateur et le Secrétariat général, et « l'informellisation » progressive de leur activité. Les comités des sanctions ne représentent actuellement ni un espace formel de discussion sur les mesures prévues à l'article 41, leur impact et l'amélioration de leur fonctionnement, ni un organe de supervision des activités des groupes d'experts – à l'exception des réunions informelles de comités organisées avec des invités externes au Comité (Etats Membres limitrophes du pays cible, groupe d'experts, *etc.*).

Conlon estimait déjà en 2001 que le manque de transparence et l'absence de clarté sur les procédures favorisaient l'opportunisme inhibée des Etats Membres, citant de nombreux exemples de positions contradictoires soutenues par des membres de comités en fonction de la situation et de leurs intérêts nationaux¹¹⁹⁷. Ce constat est d'autant plus valable aujourd'hui que de nombreux Etats Membres ont profité du faible coût politique engendré par une suspension technique des décisions de comités par voie électronique, notamment en lien avec le recrutement des membres des groupes d'experts, pour en bloquer le fonctionnement.

Conlon insistait également sur la capacité de ces Etats à défendre des décisions sur une base politique et non sur un raisonnement juridique, alors que selon lui les organes subsidiaires ont une vocation technique, tant de par leur mandat que leur composition, et ont été conçus pour mettre en œuvre les aspects administratifs des sanctions avec cohérence, précision et professionnalisme¹¹⁹⁸.

¹¹⁹⁷ PAUL CONLON, *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁹⁸ *Ibid.*

Néanmoins, la plupart des aspects techniques de l'activité des comités, voire même substantiels (recommandations au Conseil de sécurité, évaluation pour les levées partielle/totale des régimes de sanctions), nous l'avons vu, ont été transférés à d'autres organes subsidiaires – groupes d'experts, bureau du Médiateur, point focal – et au Secrétariat général.

Le lien entre le caractère politique du travail et la nature informelle du fonctionnement de ces organes subsidiaires apparaît effectivement comme une hypothèse expliquant cette évolution. Un organe technique aurait en effet plus tendance à travailler de manière formelle, de manière à conserver une trace écrite de son activité qui puisse servir de base à un travail ultérieur par le même organe ou des organes analogues. Cette « informellisation » du travail des comités contraste avec les autres organes subsidiaires du Conseil de sécurité, qui se sont réunis formellement 31 fois en 2022.

Il apparaît à la lumière de ces conclusions que l'argument avancé notamment par les Etats Membres occidentaux, associant un fonctionnement informel avec flexibilité, confidentialité et donc efficacité, semble avoir atteint ses limites. Au contraire, ce fonctionnement informel, combiné avec la pratique du consensus, n'ont pas prévenu la paralysie de certains comités et groupes d'experts.

Les comités constituent ainsi une forme d'illusion institutionnelle, que l'on retrouve y compris dans la perception que les différentes cours de justice ayant eu à examiner leur potentiel caractère juridictionnel. Cette illusion est principalement fondée sur l'idée qu'ils constituent une entité au fonctionnement formel, à l'image de l'organe principal dont il est issu. Car le processus décisionnel du Conseil de sécurité demeure très formaliste, avec débat modéré par le Président du Conseil et une adoption à main levée en séance officielle. *A contrario*, le processus décisionnel des comités est fondé sur la circulation électronique de projets de décisions, préparés pour la plupart par le Secrétariat général, le point focal créé par la résolution 1730 (2006) ou le bureau du Médiateur, et de manière résiduelle par un Etat Membre (principalement dans le cas de demandes d'inscription), et adopté sous procédure de silence. Cette dimension passive du processus décisionnel – l'absence d'opposition valant approbation – est occultée par l'emploi de verbes performatifs (le comité a décidé, a approuvé, *etc.*) dans les communiqués de presse ou les rapports annuels d'activité.

Le second aspect qui entretient cette illusion institutionnelle et le maintien d'une activité apparente de transparence, avec l'inscription des séances informelles à l'agenda public du Journal des Nations Unies, la publication régulière de communiqués de presse, le compte rendu annuel du Comité au Conseil de sécurité et sa présentation au Conseil par le Président du Comité correspondant, et l'exposé annuel des présidents sortant de Comité des sanctions au Conseil de sécurité. Or nous démontrons ici que la plupart de ces mécanismes formels de

transparence sont désormais dépourvus de substance : les rapports annuels, par exemple, listent les intervenants extérieurs auditionnés ou les rencontres informelles avec des représentants d'Etats non membre du Comité, sans jamais synthétiser leurs interventions où faire état de débats entre membres au sujet de l'application sanctions ou des rapports de groupes d'experts. Alors qu'ils pouvaient faire plusieurs centaines de pages par le passé, ces rapports annuels font désormais moins de six pages en moyenne, certains reproduisant le même contenu à l'identique année après année, la section consacrée aux activités des comités se réduisant souvent à quelques paragraphes très généralistes.

Enfin, il existe une dissociation de plus en plus évidente entre le mode de fonctionnement du Conseil de sécurité, dont le formalisme continue d'être renforcé, par exemple avec l'obligation pour les Etats Membres permanents de justifier devant l'Assemblée générale tout vote négatif (véto)¹¹⁹⁹, avec l'évolution observée des procédures de travail de ses organes subsidiaires en charge de l'application des mesures décidées à l'article 41 de la Charte, de plus en plus informelle. Cette disjonction flagrante entre le mode formel de production de la norme par le Conseil de sécurité, avec le mode informel de production de son droit dérivé par ses organes subsidiaires chargé de l'application des mesures prévues à l'article 41, constitué de l'ensemble des « décisions » prises par procédure écrite d'approbation tacite par voie électronique, n'a pas suscité à ce jour d'analyse, de questionnement juridique ou de remise en cause. Pourtant, l'absence de parallélisme des processus décisionnels entre un organe principal et son organe subsidiaire, à la composition identique et auquel il a délégué des pouvoirs significatifs, pourrait interroger quant à la légalité des actes de ce dernier.

Recommandations

Il faudrait donc « reformatiser » les procédures et méthodes de travail des comités, pour réinstitutionnaliser leur fonctionnement et redonner corps à leur existence formelle en tant qu'organes subsidiaires du Conseil de sécurité.

La première étape serait de compiler un recueil des décisions des comités, précisant *a minima* leur numéro de référence (pour les retrouver en archives), la nature de la décision – ce qui permettrait de les catégoriser (administration de la liste des sanctions, dérogations à l'application des mesures prévues, méthodes de travail, recommandations au Conseil de sécurité) –, le cadre juridique (résolution pertinente du Conseil de sécurité, lignes directrices) et les modalités d'adoption.

¹¹⁹⁹ « Mandat permanent permettant à l'Assemblée générale de tenir un débat en cas de recours au droit de veto au Conseil de sécurité » ; A/RES/76/262, 28 avril 2022.

Ce recueil permettrait de rassembler un *corpus* de décisions de comités précédemment rendues, constituant le droit dérivé à la norme édictée par le Conseil de sécurité. Cela permettrait aux membres des comités de disposer d'un socle commun de référence à la prise de décision, et d'illustrer par des cas concrets la manière dont un problème juridique a été résolu par le même Comité ou tout autre comité disposant d'un mandat équivalent. D'autant plus que deux comités encore actifs ont été créés au siècle passé (il y a respectivement 32 ans pour le Comité 751 (1992) et 25 ans le 1267 (1999)), avec des centaines de décisions prises à leur actif. Les requérants et toute partie intéressée, disposeraient de ce fait d'un recueil de décisions public et théorique opposable en cas de recours. Ce recueil représenterait une source de « droit coutumier des comités des sanctions », équivalent réglementaire à la jurisprudence d'une instance juridictionnelle.

La seconde étape serait la codification des pratiques et procédures de travail des organes subsidiaires. Il n'existe à ce jour qu'un guide des bonnes pratiques¹²⁰⁰, compilées par une société de consultance privée financée par des Etats concernés par les questions de sanctions, mais dénué de toute démarche juridique et notamment de références normatives. Le recours à ce type de prestation externe illustre néanmoins qu'il existe un besoin réel de codification des méthodes et procédures de travail des comités, une demande souvent exprimée par les Etats Membres élus au Conseil de sécurité. Car en l'absence de tout code de procédure et de recueil de décisions, ces Etats Membres, auprès de qui sont réparties l'ensemble des présidences des comités, doivent se reposer principalement sur la mémoire institutionnelle des secrétaires de comités, donc des fonctionnaires internationaux affectés au service des organes subsidiaires du Secrétariat général.

Cette codification des pratiques, sur la base des notes S/2006/997 et S/2017/507, permettrait en outre de revenir à un processus formel de prise de décision en séance officielle, dans le cadre notamment de l'administration de la liste des sanctions. En effet, les décisions des comités relatives à l'inscription, la mise à jour ou la radiation de noms de personnes physiques et morales, relèvent d'une délégation de pouvoir de la part du Conseil de sécurité dont les conséquences significatives sur les droits fondamentaux ont été soulignées à maintes reprises par la littérature et de nombreuses juridictions, qui ont fait notamment référence au *jus cogens* auquel le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires doivent se conformer. L'usage d'une procédure par voie électronique de décision semi-automatique par approbation tacite, initialement conçue par le Comité 253 (1968) pour répondre de manière plus efficace à des courriers de moindre importance reçus par le Comité, n'est pas à la hauteur, en termes de formalisme

¹²⁰⁰ « Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees », *op. cit.*, 162 p.

et de solennité, de l'enjeu en matière de respect des droits fondamentaux des individus soumis à ces mesures prévues à l'article 41 de la Charte.

La structuration du cadre référentiel de travail des comités, axée sur la codification des procédures et l'exigence de publicité des décisions, constituerait ainsi un progrès fondamental dans le domaine des garanties procédurales pour les personnes physiques et morales concernées par des mesures coercitives, mais également pour les Etats Membres et organisations internationales ayant recours aux procédures dérogatoires aux mesures restrictives aux échanges commerciaux. En effet, les questions de garantie procédurale ont souvent été considérées, notamment par les juridictions européennes, sous l'angle des droits à être entendu et à un recours effectif. *Mutatis mutandis*, on pourrait pourtant estimer que l'absence de débat et de vote en séance pour décider de l'inscription ou la radiation d'une personne physique ou morale dans la liste consolidée des sanctions du Conseil de sécurité, constituent une attente *disproportionnée* aux garanties procédurales au regard de la restriction des droits fondamentaux qu'elles emportent.

Cette approche s'accorde avec les cinq principes de droit énoncés par Farrall comme devant guider le processus décisionnel du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires, dont l'application caractérise un état de droit (« *rule of law* ») : transparence, cohérence, équité, garanties procédurales (« *due process* ») et proportionnalité¹²⁰¹. Farrall insiste sur le fait que la mise en œuvre de ces principes ne requiert la création d'aucun nouveau mécanisme, contrairement à la plupart des projets de réformes proposés ces trente dernières années, ni de modification de structurelle de l'architecture institutionnelle des sanctions ou de la Charte¹²⁰².

Enfin, comme le souligne Hovell¹²⁰³ et le rappellent Cockayne, Brubaker et Jayakody¹²⁰⁴, une approche fondée sur une distinction rigide entre politique et juridique, y compris pour renforcer les garanties procédurales encadrant les décisions restrictives de liberté, serait contre-productive dans le cas du Conseil de sécurité des Nations Unies et de ses organes subsidiaires en charge de l'application des mesures décidées à l'article 41 de la Charte.

¹²⁰¹ JEREMY FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 40-43.

¹²⁰² *Ibid.*, p. 39.

¹²⁰³ DEVIKA HOVELL, *The Power of Process : The Value of Due Process in Security Council Sanctions Decision-Making*. Oxford University Press, 2016, p. 163.

¹²⁰⁴ JAMES COCKAYNE, REBECCA BRUBAKER, NADESHDA JAYAKODY, « Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures », *op. cit.*, p. XI.

Car si l'on s'interroge sur quelle pourrait être la contribution du droit international à l'amélioration des garanties procédurales des comités, ce n'est alors pas nécessairement vers une imitation du fonctionnement d'institutions judiciaires de référence qu'il faudrait se tourner, car un comité des sanctions ne sera jamais un tribunal ; *a contrario*, les organes subsidiaires en charge de la mise en œuvre des mesures prévues à l'article 41 de la Charte devraient s'inspirer dans leur fonctionnement d'une institution plus politique, qui a conservé un formalisme certain dans son processus décisionnel, une dose d'informel pour négocier, discuter et répondre avec agilité aux différentes situations liées au maintien de la paix et la sécurité internationales, et placé l'objectif d'améliorer sa transparence au cœur de sa stratégie de réforme : pour conclure, il faudrait donc que ces organes subsidiaires s'inspirent du formalisme de l'organe principal qui les a créés, et dont ils se sont éloignés au cours de ces trente dernières années, à savoir le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Annexes

<i>Tableau synthétique numéro 1 – Régimes de sanctions de 1968 à 2023</i>	<i>278</i>
<i>Tableau synthétique numéro 2 – Régimes de sanctions en vigueur avec nombre de vice-présidents prévus / effectifs et mode de transmission du rapport du groupe d’experts au Conseil de sécurité (directement ou indirectement, via le Comité).....</i>	<i>279</i>
<i>Tableau synthétique numéro 3 – Réunions en séance formelle des Comités des sanctions avec moyenne annuelle de 1968 à 2023</i>	<i>281</i>
<i>Tableau synthétique numéro 4 – Réunions formelles et informelles des Comités de 2015 à 2022.....</i>	<i>285</i>
<i>Tableau synthétique numéro 5 – Missions de terrain des Présidents de Comités des sanctions de 2006 à 2022</i>	<i>285</i>
<i>Tableau synthétique numéro 6 – Moyenne de mots de communiqués de presse récents, par Comité</i>	<i>289</i>
<i>Tableau synthétique numéro 7 – Notes et déclarations publiées de 1993 à 2021 au sujet de la documentation et des autres questions de procédure du Conseil de sécurité</i>	<i>290</i>

Tableau synthétique numéro 1 – Régimes de sanctions de 1968 à 2023

Pays/entité ciblée et référence du Comité	Référence de la décision créant le Comité des sanctions	Référence de la décision mettant fin au Comité des sanctions	Commentaire
Rhodésie du Sud (S/AC.15)	S/RES/253 (1968)	S/RES/460 (1979)	
Afrique du Sud (S/AC.20)	S/RES/421 (1977)	S/RES/919 (1994)	
Irak (S/AC.25)	S/RES/661 (1990)	S/RES/1483 (2003)	Episode 1
Yougoslavie (S/AC.27)	S/RES/724 (1991)	S/RES/1074 (1996)	Episode 1
Libye (S/AC.28)	S/RES/748 (1992)	S/RES/1506 (2003)	Episode 1
Somalie (S/AC.29)	S/RES/751 (1992)	S/RES/2713 (2023) ¹²⁰⁵	Episode 1
Haïti (S/AC.30)	S/RES/841 (1993)	S/RES/944 (1994)	Episode 1
Angola (S/AC.31)	S/RES/864 (1993)	S/RES/1448 (2002)	
Rwanda (S/AC.32)	S/RES/918 (1994)	S/RES/1823 (2008)	
Libéria (S/AC.33)	S/RES/985 (1995)	S/RES/1343 (2001)	Episode 1
Sierra Leone (S/AC.34)	S/RES/1132 (1997)	S/RES/1940 (2010)	
Yougoslavie (S/AC.35)	S/RES/1160 (1998)	S/RES/1367 (2001)	Episode 2
Al-Qaida (S/AC.37)	S/RES/1267 (1999)		
Ethiopie- Erythrée (S/AC.38)	S/RES/1298 (2000)	S/PRST/2001/14	Déclaration présidentielle
Libéria (S/AC.39)	S/RES/1343 (2001)	S/RES/1521 (2003)	Episode 2
Libéria (S/AC.41)	S/RES/1521 (2003)	S/RES/2288 (2016)	Episode 3
Irak (S/AC.42)	S/RES/1518 (2003)		Episode 2
RDC (S/AC.43)	S/RES/1533 (2003)		
Côte d'Ivoire (S/AC.45)	S/RES/1572 (2004)	S/RES/2283 (2016)	
Soudan (S/AC.47)	S/RES/1591 (2005)		
Liban (S/AC.48)	S/RES/1636 (2005)		Comité inactif
Corée du Nord (S/AC.49)	S/RES/1718 (2006)		

Iran (S/AC.50)	S/RES/1737 (2006)	S/RES/2231 (2015)	
Erythrée (S/AC.29)	S/RES/1907 (2009)	S/RES/2444 (2018)	
Libye (S/AC.52)	S/RES/1970 (2011)		Episode 2
Taliban (S/AC.37)	S/RES/1988 (2011)		
Guinée-Bissau (S/AC.54)	S/RES/2048 (2012)		
RCA (S/AC.55)	S/RES/2127 (2013)		
Yémen (S/AC.56)	S/RES/2140 (2014)		
Soudan du Sud (S/AC.57)	S/RES/2206 (2015)		
Mali (S/AC.59)	S/RES/2374 (2017)	Vote négatif de la Fédération de Russie ¹²⁰⁶	
Haïti (S/AC.60)	S/RES/2653 (2022)		Episode 2
Chabab (S/AC.XX)	S/RES/2713 (2023)		Episode 2

¹²⁰⁵ Le paragraphe 31 de la résolution 2713 (2023) « décide également que, dorénavant, le Comité cessera d’être décrit comme « créé par la résolution 751 (1992) » et sera décrit comme « créé par la résolution 2713 (2023) » ; S/RES/2713, 1^{er} décembre 2023.

¹²⁰⁶ Projet de résolution référencé S/2023/638, 30 août 2023 ; résultat du vote: S/PV.9408, 30 août 2023, p. 5.

Tableau synthétique numéro 2 – Régimes de sanctions en vigueur avec nombre de vice-présidents prévus / effectifs et mode de transmission du rapport du groupe d’experts au Conseil de sécurité (directement ou indirectement, via le Comité)

	Pays/entité ciblée et référence du Comité	Résolution créant le Comité des sanctions	Nombre de vice-présidents prévus / effectifs ¹²⁰⁷	Mode de transmission du rapport du groupe d’experts
1	Somalie (S/AC.29)	S/RES/751 (1992)	2 / 1	<i>Comité renommé au 01/12/2023</i>
2	Al-Qaida (S/AC.37)	S/RES/1267 (1999)	2 / 2	Indirect
3	Irak (S/AC.42)	S/RES/1518 (2003)	NC / 1	<i>Pas de groupe</i>
4	RDC (S/AC.43)	S/RES/1533 (2003)	2 / 1	Direct
5	Soudan (S/AC.47)	S/RES/1591 (2005)	1 ou 2 / 1	Direct
6	Liban (S/AC.48)	S/RES/1636 (2005)	NC / 1	<i>Comité inactif</i>
7	Corée du Nord (S/AC.49)	S/RES/1718 (2006)	2 / 2	<i>Pas de groupe</i>
8	Libye (S/AC.52)	S/RES/1970 (2011)	1 ou 2 / 1	Direct
9	Taliban (S/AC.37)	S/RES/1988 (2011)	2 / 2	Indirect
10	Guinée-Bissau (S/AC.54)	S/RES/2048 (2012)	1 ou 2 / 1	<i>Pas de groupe</i>
11	RCA (S/AC.55)	S/RES/2127 (2013)	1 ou 2 / 1	Direct
12	Yémen (S/AC.56)	S/RES/2140 (2014)	1 ou 2 / 1	Direct
13	Soudan du Sud (S/AC.57)	S/RES/2206 (2015)	2 / 1	Direct
14	Haïti (S/AC.60)	S/RES/2653 (2022)	1 ou 2 / 1	Direct
15	Chabab (S/AC.XX)	S/RES/2713 (2023)	NC / 1	Indirect

*Tableau synthétique numéro 3 – Réunions en séance formelle des Comités des sanctions avec moyenne annuelle de 1968 à 2023*¹²⁰⁸

	Pays/entité concerné(e)	Référence de la décision créant le Comité de sanctions	Référence de la décision mettant fin au Comité de sanctions	Total séances formelles (huis clos formel/ séances privées)	Date de la première séance formelle privée	Date de la dernière séance formelle privée	Moyenne annuelle (en gras si moyenne supérieure à 1/mois) ¹²⁰⁹
1	Rhodésie du Sud	S/RES/253 (1968)	S/RES/460 (1979)	351	05/11/1968	17/12/1979	32
2	Afrique du Sud	S/RES/421 (1977)	S/RES/919 (1994)	113	28/02/1978	22/04/1994	7,1
3	Irak	S/RES/661 (1990)	S/RES/1483 (2003)	247	09/08/1990	17/11/2003	19
4	Yougoslavie	S/RES/724 (1991)	S/RES/1074 (1996)	142	20/12/1991	19/09/1996	28,4
5	Somalie	S/RES/751 (1992)	S/RES/2713 (2023) ¹²¹⁰	19	29/04/1992	28/05/2002	1,9
6	Libye	S/RES/748 (1992)	S/RES/1506 (2003)	89	15/04/1992	26/10/1998	14,9
7	Haïti	S/RES/841 (1993)	S/RES/944 (1994)	11	30/06/1993	15/06/1994	11
8	Angola	S/RES/864 (1993)	S/RES/1448 (2002)	43	xx/xx/1993	21/11/2002	4,8
9	Rwanda	S/RES/918 (1994)	S/RES/1823 (2008)	6	13/06/1994	06/01/1997	2

10	Libéria	S/RES/985 (1995)	S/RES/1343 (2001)	4	28/04/1995	06/01/1997	1,4
11	Sierra Leone	S/RES/1132 (1997)	S/RES/1940 (2010)	33		08/10/2003	5,5
12	Yougoslavie	S/RES/1160 (1998)	S/RES/1367 (2001)	8	03/04/1998	11/03/1999	8
13	Al-Qaida	S/RES/1267 (1999)		45	28/01/2000	13/11/2012	3,75
14	Ethiopie-Erythrée	S/RES/1298 (2000)	Déclaration présidentielle S/PRST/2001/14	1	09/05/2001		1
15	Libéria	S/RES/1343 (2001)	S/RES/1521 (2003)	22	04/04/2001	02/12/2003	11
16	Irak	S/RES/1518 (2003)		0			
17	Libéria	S/RES/1521 (2003)	S/RES/2288 (2016)	10	14/01/2004	21/05/2008	2,5
18	RDC	S/RES/1533 (2003)		10	05/05/2004	30/04/2018	0,72
19	Côte d'Ivoire	S/RES/1572 (2004)	S/RES/2283 (2016)	9	06/12/2004	17/05/2006	4,5
20	Soudan	S/RES/1591 (2005)		6	05/05/2005	29/05/2015	0,6
21	Liban	S/RES/1636 (2005)		Comité inactif			Sans objet
22	Corée du Nord	S/RES/1718 (2006)		5	20/06/2007	12/09/2011	1

23	Iran	S/RES/1737 (2006)	S/RES/2231 (2015)	2	23/01/2007	30/05/2007	Sans objet
24	Libye	S/RES/1970 (2011)		3	25/03/2011	30/08/2019	0,4
25	Taliban	S/RES/1988 (2011)		45	28/01/2000	13/11/2012	3,75
26	Guinée-Bissau	S/RES/2048 (2012)		0			Sans objet
27	RCA	S/RES/2127 (2013)		7	16/01/2014	25/01/2017	2,4
28	Yémen	S/RES/2140 (2014)		2		26/11/2014	2
29	Soudan du Sud	S/RES/2206 (2015)		3	01/04/2015	12/02/2016	1,5
30	Mali	S/RES/2374 (2017)	Vote négatif de la Fédération de Russie ¹²¹¹	0			Sans objet
31	Haïti	S/RES/2653 (2022)		0			Sans objet
32	Chabab	S/RES/2713 (2023)					

¹²⁰⁸

Données compilées par l'auteur entre 2023 et 2024 à partir de l'étude de l'ensemble des rapports annuels des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, accéder en ligne (<https://digitallibrary.un.org/>) ou depuis la Bibliothèque et Archives des Nations unies à Genève.

Les moyennes sont présentées à l'arrondi immédiatement supérieur pour le chiffre des dixièmes.

Le paragraphe 31 de la résolution 2713 (2023) « décide également que, dorénavant, le Comité cessera d'être décrit comme « créé par la résolution 751 (1992) » et sera décrit comme « créé par la résolution 2713 (2023) » ; S/RES/2713, 1^{er} décembre 2023.

Projet de résolution référencé S/2023/638, 30 août 2023 ; résultat du vote: S/PV.9408, 30 août 2023, p. 5.

¹²⁰⁹

¹²¹⁰

¹²¹¹

Tableau synthétique numéro 4 – Réunions formelles et informelles des Comités de 2015 à 2022¹²¹²

	Pays concerné ¹²¹³	Nombre de séances formelles/informelles par année ¹²¹⁴							
		2015	2016	2017	2018	2019	2020 ¹²¹⁵	2021 ¹²¹⁶	2022
¹	Soudan ¹²¹⁷	2/4	1/4	0/5	1/5	0/5	0/1	0/1	0/2
²	RPDC (1718)	0/5	0/4	0/4	0/7	0/6	0/1	0/3	0/4
³	1988	0/5	0/8	0/3	0/4	0/8	0/0	0/1	0/2
⁴	Yémen (2140)	0/4	0/3	0/4	0/3	0/3	0/1	0/4	0/2
⁵	EIIL/AQ	0/15	0/11	0/14	0/12	0/23	0/3	0/4	0/8
⁶	Libye	0/3	0/4	0/2	0/4	1/7	0/0	0/3	0/2
⁷	RDC	2/6	2/9	2/6	1/5	0/5	0/1	0/2	0/5
⁸	RCA	2/7	1/8	1/6	0/8	0/9	0/2	0/2	0/5
⁹	Somalie ¹²¹⁸	0/5	0/4	0/4	0/9	0/5	0/1	0/4	0/4
¹⁰	Mali				0/6	0/6	0/2	0/1	0/4
¹¹	Soudan du Sud	2/4	1/4	0/6	0/6	0/5	0/1	0/3	0/6
¹²	Guinée Bissau	0/1	0/1	0/1	0/3	0/3	0/0	n/a	n/a
¹³	Irak (1518)	n/a	n/a	n/a	n/a	0/2	n/a	n/a	n/a
¹⁴	Côte d'Ivoire	0/3	0/1						
¹⁵	Libéria	0/3	0/2						
Total séances formelles/informelles par année		8/65	5/63	3/55	2/68	1/87	0/15	0/28	0/44

report des notes de bas de page en page suivante

- ¹²¹² Accès le 14 septembre 2023 à : <https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/annual-highlight> ; il n'y a pas de donnée disponible avant 2013, et les données pour 2013 et 2014 ne distinguent pas séances formelles et informelles, à savoir pour 2013 un total de 74 'both formal and informal meetings' (*Highlights of Security Council Practice 2013*, p. 11, non traduit), et pour 2014, un total de 77 'both formal and informal meetings' (*Highlights of Security Council Practice 2014*, p. 11, non traduit).
- ¹²¹³ A l'exception du Liban dont le Comité, établi par la résolution 1636 (2005), est inactif et est inactif et ne s'est pas réuni depuis l'adoption de ses directives de travail le 8 mars 2006 ; liste réalisée dans l'ordre choisi par les tableaux sur le site de l'aperçu de la pratique du conseil de sécurité, cité *infra*.
- ¹²¹⁴ Les années avec un nombre de séances formelles pour un comité donné supérieur à zéro sont surlignées en jaune.
- ¹²¹⁵ En 2020, en raison des restrictions de voyage liées à la pandémie mondiale de COVID-19, 37 visioconférences ont été par ailleurs organisées, y compris une pour le Comité Guinée Bissau.
- ¹²¹⁶ En 2021, en raison des restrictions de voyage liées à la pandémie mondiale de COVID-19, 30 visioconférences ont été par ailleurs organisées.
- ¹²¹⁷ Le Comité Soudan est dénommé, par erreur, Soudan du Sud pour les années 2019 à 2022.
- ¹²¹⁸ Comité dénommé Somalie/Erythrée jusqu'en 2017 et la cessation des sanctions sur l'Erythrée.

Tableau synthétique numéro 5 – Missions de terrain des Présidents de Comités des sanctions de 2006 à 2022

Pays concerné ^{d1319} et (n° de la résolutions)		Total missions de terrain des Comités des sanctions par année ¹²²⁰																
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020/ 2021 ¹²²¹	2022	Total
1	Somalie ¹²²² (751)	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0		0	2
2	EIIL/AQ (1267)	2	2	1	2	3	0	0	0	0	0	1	4	3	1		0	19
3	Irak (1518)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0
4	Libéria (1521)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0						1
5	RDC (1533)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1		1	5
6	Côte d'Ivoire (1572)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0						1
7	Soudan (1591)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1		0	4
8	RPDC (1718)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0
9	Libye (1970)						0	0	0	0	0	0	0	1	0		0	1
10	Taliban (1988)						0	0	0	0	0	1	1	2	1		0	5

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
11	Guinée Bissau (2048)																2
							0	0	0	0	0	0	0	1		0	2
12	RCA (2127)																4
								0	1	1	1	0	1	1		0	
13	Yémen (2140)																1
								0	0	0	0	0	0	1		0	
14	Soudan du Sud (2206)																3
									0	1	0	1	1	1		0	
15	Mali (2374)																2
													1	1		0	
Total de missions par année																	50

1219

1220

1221

1222

A l'exception du Liban dont le Comité, établi par la résolution 1636 (2005), est inactif et ne s'est pas réuni depuis l'adoption de ses directives de travail le 8 mars 2006

Données collectées sur la base de l'examen de l'ensemble des rapports annuels de l'ensemble des Comités concernés sur la période étudiée ; accès en septembre 2023 à : <https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/information>.

En raison des restrictions de voyage liées à la pandémie mondiale de COVID-19, aucune mission n'a eu lieu en pour les années 2020 et 2021. Comité dénommé Somalie/Erythrée jusqu'en 2017 et la cessation des sanctions sur l'Erythrée.

Tableau synthétique numéro 6 – Moyenne de mots de communiqués de presse récents, par Comité

Comité	Référence	Date	Nombre de mots
2653 (2022)	SC/15645	26 mars 2024	332
2206 (2015)	SC/15675	22 avril 2024	144
2140 (2014)	SC/15705	22 mai 2024	88
2127 (2013)	SC/15586	9 février 2024	126
2048 (2012)	SC/15269	27 avril 2023	107
1988 (2011)	SC/13624	14 décembre 2018	203
1970 (2011)	SC/15517	7 décembre 2023	81
1718 (2006)	SC/15664	15 avril 2024	233
1636 (2006)	SC/8658	10 mars 2006	77
1591 (2005)	SC/15579	6 février 2024	215
1533 (2003)	SC/15689	2 mai 2024	139
1518 (2003)	SC/15433	5 octobre 2023	188
1267 (1999)	SC/15581	7 février 2024	116
2713 (2023)	SC/15627	14 mars 2024	126
			<i>Moyenne de mots par communiqué : 155.33</i>

Tableau synthétique numéro 7 – Notes et déclarations publiées de 1993 à 2021 au sujet de la documentation et des autres questions de procédure du Conseil de sécurité¹²²³

Cote du document	Date	Sujets traités	Mot clé
S/26015	30 juin 1993	Note du Président du Conseil de sécurité Introduction dans le Journal de l'ordre du jour provisoire des réunions officielles du Conseil	Méthodes de travail
S/26176	27 juillet 1993	Note du Président du Conseil de sécurité Communication aux États Membres des prévisions indicatives concernant le programme de travail mensuel du Conseil de sécurité	Méthodes de travail
S/26389	31 août 1993	Note du Président du Conseil de sécurité Publication des documents du Conseil	Méthodes de travail
S/26812	29 novembre 1993	Note du Président du Conseil de sécurité Présentation au moyen de formulations descriptives des questions inscrites à l'ordre du jour, afin d'éviter qu'un grand nombre de questions distinctes traitent en fait du même sujet.	Méthodes de travail
S/1994/230	28 février 1994	Note du Président du Conseil de sécurité Distribution, lors des consultations plénières officielles, des communiqués de presse du Secrétaire général à propos de questions dont s'occupe le Conseil	Méthodes de travail Communiqués de presse
S/1994/329	23 mars 1994	Note du Président du Conseil de sécurité Dispositions relatives à la communication du texte des déclarations à l'extérieur de la salle du Conseil	Méthodes de travail
S/PRST/1994/22	3 mai 1994	Déclaration du Président du Conseil de sécurité Examen des recommandations formulées dans le rapport du Secrétaire général sur le renforcement de la capacité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix (S/26450 et Add.1 et 2), y compris les facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'on envisage de	Maintien de la paix Méthodes de travail

		nouvelles opérations, et renforcement de la communication entre le Conseil et les pays fournissant des contingents	
S/PRST/1994/62	4 novembre 1994	Déclaration du Président du Conseil de sécurité Procédures s'appliquant aux réunions entre les pays qui fournissent des contingents, les membres du Conseil et le Secrétariat.	Maintien de la paix
S/PRST/1994/81	16 décembre 1994	Déclaration du Président du Conseil de sécurité Accroissement du recours aux séances publiques, en particulier au début de l'examen d'une question par le Conseil	Séances publiques
S/1995/234	29 mars 1995	Note du Président du Conseil de sécurité Liste d'améliorations à introduire afin de rendre les procédures des comités des sanctions plus transparentes	Sanctions Transparence
S/1995/438	31 mai 1995	Note du Président du Conseil de sécurité Maintien de la pratique consistant à entendre, lors des séances privées des comités des sanctions, les observations des États et organisations concernés	Sanctions
S/1996/54	24 janvier 1996	Note du Président du Conseil de sécurité Il est proposé que le président de chaque comité des sanctions fasse un rapport oral aux États Membres intéressés à l'issue de chaque réunion du comité	Sanctions
S/PRST/1996/13	28 mars 1996	Déclaration du Président du Conseil de sécurité Amélioration des procédures s'appliquant aux réunions entre les pays qui fournissent des contingents, les membres du Conseil et le Secrétariat.	Maintien de la paix
S/1996/603	30 juillet 1996 22 août 1996	Note du Président du Conseil de sécurité A compter du 15 septembre 1996, toute question que le Conseil n'aura pas examinée au cours des cinq années précédentes sera	Méthodes de travail

		automatiquement supprimée de la liste des questions dont le Conseil est saisi, sauf si un État Membre fait objection à sa suppression avant cette date	
S/1996/704	29 août 1996	Note du Président du Conseil de sécurité Modification de la note S/1996/603 de sorte qu'aucune question ne soit retirée de la liste des questions dont le Conseil est saisi sans le consentement préalable des États Membres concernés, selon les modalités énoncées	Méthodes de travail
S/1997/451	12 juin 1997	Note du Président du Conseil de sécurité Modification du mode de présentation du rapport annuel à l'Assemblée générale et des additifs au rapport	Méthodes de travail
S/1998/354	30 avril 1998	Note du Président du Conseil de sécurité Mise à la disposition des États Membres des prévisions indicatives concernant le programme de travail	Méthodes de travail
S/1998/1016	30 octobre 1998	Note du Président du Conseil de sécurité Le rapport annuel du Conseil à l'Assemblée générale contiendra les rapports annuels des comités des sanctions.	Sanctions
S/1999/92	29 janvier 1999	Note du Président du Conseil de sécurité Liste de propositions pratiques visant à améliorer les travaux des comités des sanctions	Sanctions
S/1999/165	17 février 1999	Note du Président du Conseil de sécurité Pleine participation de tous les membres du Conseil à l'élaboration des résolutions et des déclarations du Président et aménagement d'un temps suffisant à cet effet.	Méthodes de travail
S/1999/1291	30 décembre 1999	Note du Président du Conseil de sécurité Exposés de membres du Secrétariat durant les réunions du Conseil	Méthodes de travail
S/2000/155	28 février 2000	Note du Président du Conseil de sécurité Participation des membres nouvellement élus aux consultations plénières pendant le mois qui précède le début de leur mandat	Méthodes de travail

S/2000/274	31 mars 2000	Note du Président du Conseil de sécurité Dispositions concernant la distribution des déclarations dans la salle du Conseil	Méthodes de travail
S/2000/319	17 avril 2000	Note du Président du Conseil de sécurité Établissement d'un groupe de travail officieux du Conseil chargé de formuler des recommandations générales concernant les dispositions à prendre en vue de renforcer l'efficacité des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies, y compris les méthodes de travail des comités des sanctions et la coordination entre les comités	Sanctions
S/PRST/2001/3	31 janvier 2001	Déclaration du Président du Conseil de sécurité Application des dispositions de la résolution 1327 (2000) et de celles énoncées dans les déclarations du Président S/PRST/1996/13 et S/PRST/1994/22	Maintien de la paix
S/2001/640	29 juin 2001	Note du Président du Conseil de sécurité Communication et diffusion par le Président et le Secrétariat des décisions du Conseil et de ses déclarations à la presse	Méthodes de travail Déclarations à la presse
S/2002/56	14 janvier 2002	Note du Président du Conseil de sécurité Réunions conjointes du Groupe de travail du Conseil de sécurité chargé des opérations de maintien de la paix et des pays fournisseurs de contingents, en tant que mécanisme supplémentaire de renforcement de la coopération avec les pays fournisseurs de contingents au sujet d'opérations de maintien de la paix particulières	Maintien de la paix
S/2002/70	15 janvier 2002	Note du Président du Conseil de sécurité Nomination du nouveau Président du Groupe de travail officieux sur les questions générales relatives aux sanctions.	Sanctions
S/2002/199	26 février 2002 22 mai 2002	Note du Président du Conseil de sécurité Rapport annuel du Conseil à l'Assemblée générale : changement	Méthodes de travail

		de la période considérée dans le rapport; nouvelle organisation du contenu; présentation du rapport à l'Assemblée par le Président du Conseil	
S/2002/316	26 mars 2002	Note du Président du Conseil de sécurité Présentation en séance publique des points de l'ordre du jour en précisant l'intitulé des points ou des questions à examiner.	Méthodes de travail
S/2002/591	29 mai 2002	Note du Président du Conseil de sécurité Disposition des sièges des représentants des États non membres du Conseil invités à prendre la parole lors d'une séance de ce dernier	Méthodes de travail
S/2002/964	27 août 2002	Note du Président du Conseil de sécurité Critères de participation aux séances privées du Conseil et aux réunions de consultation avec les pays qui fournissent des contingents aux termes de la résolution 1353 (2001) (annexes II.A et II.B respectivement)	Maintien de la paix
S/2002/1276	22 novembre 2002	Note du Président du Conseil de sécurité Participation des membres nouvellement élus aux consultations plénières et aux séances officielles des organes subsidiaires du Conseil pendant le mois qui précède le début de leur mandat.	Organes subsidiaires Méthodes de travail
S/2003/1185	18 décembre 2003	Note du Président du Conseil de sécurité Prorogation jusqu'au 31 décembre 2004 du mandat du Groupe de travail officieux sur les questions générales relatives aux sanctions.	Sanctions
S/2004/939	2 décembre 2004	Note du Président du Conseil de sécurité Participation des membres nouvellement élus aux consultations plénières et aux séances officielles et officieuses des organes subsidiaires du Conseil pendant le mois qui précède le début de leur mandat.	Organes subsidiaires Méthodes de travail
S/2004/1014	23 décembre 2004	Note du Président du Conseil de sécurité Prorogation jusqu'au 31 décembre	Sanctions

		2005 du mandat du Groupe de travail officieux sur les questions générales relatives aux sanctions.	
S/2005/251	18 avril 2005	Note du Président du Conseil de sécurité Formulation du titre du point de l'ordre du jour relatif aux questions concernant l'Iraq	Méthodes de travail
S/2005/841	29 décembre 2005	Note du Président du Conseil de sécurité Prorogation jusqu'au 31 décembre 2006 du mandat du Groupe de travail officieux sur les questions générales relatives aux sanctions.	Sanctions
S/2006/507	19 juillet 2006	Note du Président du Conseil de sécurité Mesures visant à accroître l'efficacité et la transparence des travaux du Conseil et à renforcer les échanges d'opinions et le dialogue avec les États non membres du Conseil.	Note 507 Transparence
S/2007/749	19 décembre 2007	Note du Président du Conseil de sécurité Mesures s'ajoutant à celles figurant dans la note du Président S/2006/507 et concernant les points suivants : consultations plénières, questions dont le Conseil est saisi et rapport annuel à l'Assemblée générale.	Note 507 Méthodes de travail
CS/9537	15 décembre 2008	Communiqué de presse Résumé de la séance et de l'exposé de S. E. M. Ricardo Alberto Arias, Président du Groupe de travail informel du Conseil de sécurité sur la documentation et les autres questions de procédure / CONSEIL DE SECURITÉ: LES PRÉSIDENTS DES COMITÉS DES SANCTIONS DRESSENT LE BILAN DE LEURS ACTIVITÉS	Communiqué de presse Sanctions
S/2008/847	31 décembre 2008	Note du Président du Conseil de sécurité Récapitulatif et révision des dispositions concernant l'exposé succinct des questions dont le Conseil de sécurité est saisi	Méthodes de travail

S/2010/507	26 juillet 2010	Note du Président du Conseil de sécurité Récapitulatif et développement, pour les remplacer, des notes et déclarations du Président du Conseil de sécurité en date des 19 juillet 2006 (S/2006/507), 19 décembre 2007 (S/2007/749) et 31 décembre 2008 (S/2008/847). Cette annexe se veut une liste concise et facile à consulter des pratiques récemment suivies et des nouvelles dispositions prises et a pour objet de guider le Conseil dans ses travaux.	Note 507
S/2012/402	5 juin 2012	Note du Président du Conseil de sécurité La note traduit la réaffirmation des membres du Conseil de sécurité concernant leur engagement à améliorer l'efficacité des travaux du Conseil. Elle décrit les mesures adoptées en ce qui concerne l'utilisation des ressources de conférence et la promotion de mesures visant à accroître l'interactivité.	Méthodes de travail
S/2012/922	12 décembre 2012	Note du Président du Conseil de sécurité Les membres du Conseil de sécurité réaffirment leur volonté de renforcer l'efficacité et la transparence des travaux du Conseil, ainsi que les échanges et le dialogue avec les autres États Membres, et de mettre en oeuvre toutes les dispositions précédemment convenues, en particulier celles figurant dans la note du Président du Conseil de sécurité publiée sous la cote S/2010/507.	Note 507 Transparence
S/2012/937	17 décembre 2012	Note du Président du Conseil de sécurité Les membres du Conseil de sécurité souhaitent que les présidents des organes subsidiaires soient sélectionnés de façon équilibrée, transparente, efficace et sans exclusive parmi eux selon une procédure informelle à laquelle tous les membres du Conseil participeraient, de manière à faciliter l'échange d'informations	Organes subsidiaires

		sur les travaux des organes subsidiaires en question.	
S/2013/515	28 août 2013	Note du Président du Conseil de sécurité Le Conseil de sécurité s'est engagé à prendre un certain nombre de mesures pour accroître l'efficacité et la transparence de ses travaux et renforcer les échanges et le dialogue avec les États non membres du Conseil et les autres organes de l'Organisation.	Transparence
S/2013/630	28 octobre 2013	Note du Président du Conseil de sécurité Les membres du Conseil réaffirment leur volonté de tirer pleinement parti des consultations actuellement prévues avec les pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police, et de les améliorer, afin que le Conseil puisse prendre dûment en considération les opinions et les préoccupations de ces pays. Les membres du Conseil conviennent que les mesures décrites dans cette Note servent l'objectif d'un renforcement des échanges et des consultations avec les pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police.	Maintien de la paix
S/2014/268	14 avril 2014	Note de la Présidente du Conseil de sécurité Les membres du Conseil de sécurité sont déterminés à élargir leur participation à la rédaction des documents du Conseil, y compris les résolutions, les déclarations du président et les communiqués de presse. Le Conseil de sécurité soutient l'arrangement informel par lequel, un ou plusieurs membres (dans des fonctions de « rédacteur ») entament et président le processus informel de rédaction. Tout membre du Conseil de sécurité peut être rédacteur.	Méthodes de travail Communiqués de presse

S/2014/393	5 juin 2014	<p>Note du Président du Conseil de sécurité</p> <p>Les membres du Conseil de sécurité sont convenus des mesures concrètes suivantes : La nomination rapide des présidents des organes subsidiaires est encouragée. À cette fin, les membres du Conseil entameront la procédure informelle de consultation visée dans la note du Président du Conseil de sécurité datée du 17 décembre 2012 dès que possible après chaque élection de membres du Conseil de sécurité.</p>	Organes subsidiaires
S/2014/565	4 août 2014	<p>Note du Président du Conseil de sécurité</p> <p>Les membres du Conseil se sont engagés à continuer de renforcer leur dialogue, en particulier face à des crises ou à des situations qui évoluent rapidement , de sorte que le Conseil puisse agir plus efficacement et, ainsi, mieux s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de maintenir la paix et la sécurité internationales.</p>	Méthodes de travail
S/2014/739	15 octobre 2014	<p>Note du Président du Conseil de sécurité</p> <p>Les membres du Conseil de sécurité sont convenus des mesures concrètes suivantes : L'ordre d'intervention aux séances du Conseil est établi, en règle générale, par tirage au sort. Dans certains, il est établi au moyen d'une feuille d'inscription. Dans certains cas, le Président peut réaménager la liste des orateurs et inscrire en premier les délégations chargées de la rédaction de documents ou les présidents des organes subsidiaires du Conseil ou, compte tenu du protocole quand les membres du Conseil sont représentés par des personnalités de haut rang à une séance.</p>	Méthodes de travail

S/PRST/2015/19	30 octobre 2015	<p>Déclaration du Président du Conseil de sécurité</p> <p>Le Conseil de sécurité entend poursuivre la tenue d'un débat public annuel sur ses méthodes de travail et se dit déterminé à continuer de les conserver à l'examen dans ses activités ordinaires. Le Conseil souligne qu'il importe de resserrer la coordination, la coopération et les échanges entre les principaux organes de l'Organisation des Nations Unies et prend note des travaux entrepris par le Groupe de travail informel sur la documentation et les autres questions de procédure, en vue d'accroître la transparence des activités du Conseil.</p>	Transparence Méthodes de travail
S/2015/944	10 décembre 2015	<p>Le Conseil de sécurité redit sa volonté de prendre les dispositions nécessaires pour soumettre son rapport à l'Assemblée générale en temps voulu et décide qu'à compter de 2017, tous ses rapports porteront sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Le rapport comportera une introduction qui sera approuvée par tous les membres du Conseil et se présentera sous forme de synthèse établie au nom du Conseil, sous la coordination du Président du Conseil pour le mois de juillet; le corps du rapport sera établi par le Secrétariat.</p>	Méthodes de travail
S/2016/170	22 février 2016	<p>Note du Président du Conseil de sécurité : travaux des organes subsidiaires du Conseil de sécurité</p>	Organes subsidiaires Transparence
S/2016/619	15 juillet 2016	<p>La Note exprime la détermination des membres du Conseil à appliquer les mesures concernant les membres nouvellement élus, y compris la préparation des membres nouvellement élus, la sélection des présidents des organes subsidiaires et la préparation des présidents des organes subsidiaires.</p>	Organes subsidiaires Méthodes de travail

S/2017/507	30 août 2017	La note reprend et développe, pour les remplacer, les notes du Président du Conseil de sécurité S/2010/507, S/2012/402, S/2012/922, S/2012/937, S/2013/515, S/2013/630, S/2014/268, S/2014/393, S/2014/565, S/2014/739 et Corr.1, S/2014/922, S/2015/944, S/2016/170 et S/2016/619. Cette note contient une liste concise et facile à consulter des pratiques récemment suivies et des nouvelles dispositions prises et a pour objet de guider le Conseil dans ses travaux.	Note 507
S/2019/990	27 décembre 2019	Note soulignant qu'il importe de collaborer avec les pays hôtes concernés dans le cadre de la planification des missions, d'envoyer en mission des groupes plus restreints de membres du Conseil, d'inviter la Commission de consolidation de la paix à participer aux missions en qualité d'observatrice, de mener des missions conjointes avec des organisations régionales et de coordonner les missions à l'échelle du système des Nations Unies.	Maintien de la paix
S/2019/991	27 décembre 2019	Note soulignant qu'il faut tenir compte des principes de partage des responsabilités et de répartition équitable des tâches dans le cadre de la procédure de consultation visant à désigner les présidentes et présidents des organes subsidiaires.	Organes subsidiaires
S/2019/992	27 décembre 2019	Note prévoyant l'inscription dans un additif non officiel de toutes les activités qui ne figurent pas dans le programme de travail mensuel provisoire du Conseil.	Méthodes de travail
S/2019/993	27 décembre 2019	Note autorisant le Conseil à inviter ses membres nouvellement élus, pendant une période de trois mois précédant immédiatement le début de leur mandat, à assister aux consultations relatives à ses documents finaux, et prévoyant que ces membres reçoivent les communications du Conseil pendant une période de cinq mois.	Méthodes de travail

S/2019/994	27 décembre 2019	Note dans laquelle il est recommandé au Président ou à la Présidente du Conseil de tenir des réunions d'information qui soient ouvertes à l'ensemble des Membres de l'Organisation des Nations Unies, conjointement avec les autres membres du Conseil et avec la participation de la personne ou des personnes ayant dirigé une mission du Conseil, d'annoncer la date des séances récapitulatives suffisamment à l'avance et de demander l'inscription desdites séances au programme de travail mensuel provisoire du Conseil et dans le Journal des Nations Unies.	Transparence Méthodes de travail
S/2019/995	27 décembre 2019	Note portant modification du paragraphe 64 de la note du Président datée du 30 août 2017 (S/2017/507) concernant la distribution des rapports du Secrétaire général aux membres du Conseil et aux participants aux réunions du Conseil, notamment aux participants aux réunions des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police.	Note 507 Méthodes de travail Maintien de la paix
S/2019/996	27 décembre 2019	Note précisant que le masculin peut être employé dans le Règlement intérieur provisoire du Conseil dans un sens générique et renvoyer aussi bien aux femmes qu'aux hommes, sauf s'il ressort clairement du contexte qu'il en va autrement.	Genre
S/2019/997	27 décembre 2019	Note prévoyant que le Conseil devrait adopter son rapport annuel destiné à l'Assemblée générale le 30 mai au plus tard afin de permettre à l'Assemblée de l'examiner immédiatement après.	Méthodes de travail
S/2021/645	12 juillet 2021	La note modifie le paragraphe 142 de la note du Président du 30 août 2017 (S/2017/507) et invite le Secrétariat à familiariser tous les membres du Conseil avec les travaux du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires, notamment en tenant un registre des possibilités de formation disponibles.	Organes subsidiaires Méthodes de travail Note 507

S/2021/646	12 juillet 2021	Les membres du Conseil de sécurité reconnaissent que ceux qui coordonnent les activités mensuelles des missions respectives au Conseil sont essentiels pour voir la mise en œuvre de la note du Président du 30 août 2017 (S/2017/507) et de toutes les notes ultérieures.	Note 507
S/2021/647	12 juillet 2021	Les membres du Conseil de sécurité reconnaissent le rôle joué par le président du Conseil pour faciliter et assurer la mise en œuvre de la note du président du 30 août 2017 (S/2017/507) et des notes ultérieures et invitent chaque présidence à envisager de préparer et de distribuer largement des engagements mensuels écrits sur les méthodes de travail à sa discrétion.	Note 507
S/2021/648	12 juillet 2021	Les membres du Conseil de sécurité réaffirment leur engagement à donner la priorité au multilinguisme à chaque instant.	Multilinguisme
S/2021/1074	22 décembre 2021	Le Conseil de sécurité s'engage à maintenir son état de préparation en toutes circonstances et à assurer son fonctionnement continu conformément à l'Article 28 de la Charte des Nations Unies.	Fonctionnement continu