

**GLOBAL  
INITIATIVE**  
AGAINST TRANSNATIONAL  
ORGANIZED CRIME

# ZONE DE CONVERGENCE

L'ÉVOLUTION DU RECOURS  
AUX SANCTIONS CIBLÉES  
POUR LUTTER CONTRE LA  
CRIMINALITÉ ORGANISÉE

MATT HERBERT | LUCIA BIRD RUIZ-BENITEZ DE LUGO

SEPTEMBRE 2023





## **DU CONCEPT À L'ACTION : UNE DÉCENNIE D'ANALYSE, DE RUPTURE ET DE RÉSILIENCE**

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale, GI-TOC) a été fondée en 2013. L'objectif était d'élaborer une approche stratégique mondiale de lutte contre la criminalité organisée basée sur le renforcement de la volonté politique d'action, le développement d'une base analytique robuste sur la criminalité organisée, la mise à mal des économies criminelles et le développement de réseaux de résilience au sein des communautés impactées. Dix ans plus tard, la menace que fait peser la criminalité organisée est plus grande que jamais. Il est donc essentiel de continuer à agir en élaborant une réponse mondiale coordonnée.





# ZONE DE CONVERGENCE

*L'évolution du recours aux sanctions ciblées pour  
lutter contre la criminalité organisée*

MATT HERBERT | LUCIA BIRD RUIZ-BENITEZ DE LUGO

Septembre 2023



## REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier Tamara Raoufi et Jennyfer Moreau du cabinet d'avocats britannique Slaughter and May pour leur travail bénévole, notamment leur analyse juridique et leur engagement réitéré. Leur application dans leur travail et la patience dont elles ont fait preuve pour expliquer le processus et l'évolution des sanctions ont joué un rôle déterminant dans la rédaction du présent rapport.

Nous tenons également à remercier les nombreuses personnes interrogées qui nous ont fait part de leur point de vue et de leur expérience personnelle sur les questions relatives aux sanctions et à la criminalité organisée. Bien qu'elles ne soient pas nommées dans le présent rapport, les éléments dont elles nous ont fait part ont permis de donner corps à l'analyse qui suit.

Nous tenons à souligner que le présent rapport a bénéficié des révisions et des recommandations de Mark Micallef, JR Mailey, Louise Taylor, Ian Tennant, Walter Kemp et François Mathieu qui ont contribué à l'améliorer sensiblement.

## À PROPOS DES AUTEURS

**Matt Herbert** est expert principal à l'Observatoire des économies illicites en Afrique du Nord et au Sahel à la GI-TOC. Il écrit sur la criminalité organisée transnationale et la fragilité des États, ainsi que sur les réponses politiques apportées à ces questions, notamment les sanctions financières ciblées, la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité et l'engagement de l'État avec les communautés. Avant de rejoindre la GI-TOC, il a travaillé comme conseiller politique du gouverneur du Nouveau-Mexique et sur les dynamiques de la criminalité organisée à la frontière américano-mexicaine. Il a également été consultant en Afrique du Nord, en Afrique de l'Est et au Sahel sur les marchés informels et illicites, la stabilisation et les problèmes de sécurité. Il est titulaire d'un doctorat en relations internationales de la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University.

**Lucia Bird Ruiz Benitez de Lugo** est directrice de l'Observatoire des économies illicites en Afrique de l'Ouest à la GI-TOC. Elle a écrit et contribué à un certain nombre de publications sur la criminalité organisée à l'échelle mondiale, notamment sur les dynamiques du trafic et de la traite des personnes en Afrique. Avant d'intégrer la GI-TOC, Lucia a travaillé en tant que conseillère juridique et politique au Département de la planification et du développement auprès du gouvernement du Punjab, au Pakistan, et a occupé la même fonction au Ministère des finances, au Ghana.

© Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023.  
Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation écrite de la GI-TOC.

Photos de couverture : *Michael M. Santiago/Getty Images ; Mohamed Dahir/AFP via Getty Images ; Orlando Sierra/AFP via Getty Images*

Veuillez adresser vos demandes à :  
The Global Initiative Against Transnational Organized Crime  
Avenue de France 23  
Genève, CH-1202  
Suisse

[www.globalinitiative.net](http://www.globalinitiative.net)



# SOMMAIRE

Acronymes et abréviations.....	iv
<b>Synthèse</b> .....	<b>2</b>
Méthodologie.....	5
<b>L'évolution des sanctions en tant qu'outil de lutte contre les acteurs criminels</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essor des programmes américains</b> .....	<b>9</b>
La procédure américaine de prise de sanctions.....	19
<b>L'émergence des approches de l'ONU</b> .....	<b>24</b>
Le processus des sanctions de l'ONU.....	31
<b>L'évolution des approches de l'UE et du Royaume-Uni</b> .....	<b>36</b>
Le processus de sanctions de l'UE.....	40
Évolution du système de sanctions britannique après le Brexit.....	45
<b>Conclusion</b> .....	<b>50</b>
Notes.....	60



# ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

<b>RCA</b>	République centrafricaine
<b>PESC</b>	Politique étrangère et de sécurité commune
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne
<b>DEA</b>	Drug Enforcement Administration (Administration en charge de la répression des stupéfiants)
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>SEAE</b>	Service européen pour l'action extérieure
<b>EO</b>	Executive Order (Décret présidentiel)
<b>EIIL</b>	État islamique d'Iraq et du Levant
<b>FCDO</b>	Foreign, Commonwealth and Development Office (Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement)
<b>FISMA</b>	Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux
<b>OFAC</b>	Office of Foreign Asset Control (Bureau de contrôle des avoirs étrangers)
<b>OFSI</b>	Office of Financial Sanctions Implementation (Bureau de mise en œuvre des sanctions financières)
<b>PDD</b>	Presidential Decision Directive (Directive décisionnaire présidentielle)
<b>RELEX</b>	Groupe des conseillers pour les relations extérieures
<b>SAMLA</b>	Sanctions and Anti-Money Laundering Act (Loi relative aux sanctions et à la lutte contre le blanchiment d'argent)
<b>SCSOB</b>	Branches des organes subsidiaires du Conseil de sécurité
<b>Liste SDN</b>	Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (Liste des ressortissants spécialement désignés et des personnes bloquées)
<b>UNSCR</b>	United Nations Security Council Resolution (Résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies)
<b>ADM</b>	Armes de destruction massive





Un policier participe à un raid au cours duquel un trafiquant d'êtres humains présumé a été placé en garde à vue, Guatemala City, mai 2019. © John Moore/Getty Images






# SYNTHÈSE

Gros plan sur un diamant en Sierra Leone. La rentabilité croissante de la criminalité organisée a un impact considérable dans les pays où les réseaux opèrent. © José Nicolas/Sygma via Getty Images





**D**epuis le début du nouveau millénaire, la criminalité organisée n'est plus une poignée d'organisations locales ou régionales, mais une pléthore de groupes opérant dans le monde entier.<sup>1</sup> Leurs activités sont souvent désormais transnationales et s'étendent à plusieurs pays ou impliquent des chaînes de produits illicites qui traversent les frontières et relient différentes régions.

Les acteurs de la criminalité organisée sont de plus en plus actifs sur les marchés criminels, de la traite des personnes à la cybercriminalité en passant par la vente illicite de carburant. Bien que, de par sa nature, l'activité criminelle organisée à l'échelle mondiale ne soit pas et ne puisse probablement pas être chiffrée, elle n'en représente pas moins un capital énorme. On estime que des marchés tels que le trafic de stupéfiants ou l'exploitation forestière génèrent des centaines de milliards de dollars par an.<sup>2</sup>

La prévalence et la rentabilité croissantes de la criminalité organisée ont sensiblement impacté nombre des pays où opèrent les réseaux. Cela est dû en partie à la corruption et/ou la coercition d'agents de l'État, qui autorisent les activités criminelles ou octroient l'impunité. Cette complicité officielle est aujourd'hui le facteur le plus important qui permet aux activités liées à la criminalité organisée de se propager et d'opérer et constitue également une entrave majeure aux efforts visant à trouver des solutions et à renforcer la résilience face à cette criminalité.<sup>3</sup> Les groupes criminels financent dans une large mesure les groupes armés qui cherchent à contrôler, en totalité ou pour partie, le territoire de pays du monde entier.<sup>4</sup> Les acteurs de la criminalité organisée, qui ont développé de plus en plus de capacités militaires autonomes, deviennent d'importantes menaces pour la paix et la sécurité.<sup>5</sup> L'impact de la criminalité organisée sur la gouvernance se manifeste également à la base, les communautés locales étant très vulnérables aux tentatives de prise de contrôle de facto par les acteurs criminels ainsi qu'à leur volonté de restreindre l'accès aux services publics ou d'établir des structures de gouvernance alternatives.<sup>6</sup>

Compte tenu de cette profusion d'impacts, la communauté internationale consacre de plus en plus de moyens à la lutte contre la montée en puissance de la criminalité organisée.<sup>7</sup> Au niveau national, cela s'est traduit par un financement accru des forces de sécurité et des acteurs de la justice pénale, qui se reflète dans l'aide internationale, les donateurs se concentrant davantage sur la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité, les formations dans le secteur judiciaire et les programmes visant à mettre en place une coordination binationale et multinationale sur les problèmes de sécurité, dont la criminalité organisée.

La communauté internationale s'est également employée à établir des accords de coopération multilatérale réciproque, tels que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, également connue sous le nom de Convention de Palerme.<sup>8</sup> Toutefois, ces initiatives ont eu du mal à produire les effets escomptés et ont souvent été



dépassées par l'évolution de la criminalité. De nombreux États ont de ce fait privilégié les initiatives unilatérales ou ad hoc pour lutter contre la criminalité transnationale organisée.<sup>9</sup>

De nombreux gouvernements modifient par ailleurs leur approche vis-à-vis de la criminalité organisée, la voyant comme une menace pour la sécurité nationale plutôt qu'un simple problème de justice pénale.<sup>10</sup> De ce fait, il est toujours fait appel aux outils issus de la justice pénale (accords multilatéraux, par exemple), mais d'autres approches (impliquant des outils militaires, financiers et diplomatiques) se généralisent.

Le recours aux sanctions ciblées est devenu un élément de cette panoplie croissante d'instruments internationaux visant à lutter contre la criminalité organisée. Ces sanctions peuvent être définies comme des interdictions, imposées par les autorités judiciaires à des entités spécifiques, d'exercer certaines formes d'activités par ailleurs licites (accès aux services financiers ou déplacements, par ex.) afin que ces entités ne puissent pas atteindre un objectif donné.<sup>11</sup> Historiquement, elles ont surtout été utilisées à l'encontre de pays dont les activités étaient considérées comme des menaces à la paix et la sécurité. Elles ont également été appliquées à des individus qui avaient enfreint le droit ou les normes internationales.

Les sanctions à l'encontre des criminels (gel des avoirs et/ou interdiction de voyager, généralement), ne sont pas nouvelles, puisque les États-Unis y ont recours depuis les années 1990. Le recours aux sanctions est devenu plus fréquent à compter du milieu des années 2000, les États (en premier lieu les États-Unis) et les entités multilatérales, notamment les Nations Unies et l'Union européenne, étant désireux d'atténuer les risques spécifiques liés à la criminalité organisée. Au total, plusieurs milliers de personnes et d'entreprises se sont vues imposer des sanctions financières et/ou des sanctions en termes de mobilité.

Il est important d'établir ici une distinction entre les sanctions prises à l'encontre d'acteurs dont les activités criminelles sont exercées indépendamment des régimes de sanctions et d'autres acteurs dont les activités sont fondées sur la violation d'un régime donné, comme la transgression des embargos sur les armes. Ces dernières activités sont interdites depuis longtemps, la communauté internationale accordant une grande attention aux « briseurs de sanctions ».<sup>12</sup> Compte tenu de la forte augmentation des sanctions imposées à la Russie à la suite de son invasion de l'Ukraine en 2022, c'est un domaine d'investigation important pour les personnes qui évaluent l'évolution de la criminalité organisée et l'imbrication des différents acteurs criminels. Le présent document se concentrera cependant sur les acteurs impliqués dans des formes de criminalité largement proscrites, telles que le trafic de stupéfiants, le trafic et la traite des personnes, et l'exploitation illicite des ressources naturelles.

Si le recours aux sanctions comme outil de lutte contre la criminalité organisée s'est accru à l'échelle mondiale, la logique et l'orientation qui sous-tendent ce recours diffèrent d'une juridiction à l'autre. Les États-Unis, par exemple, ont mis au point un certain nombre de régimes de sanctions ciblées considérant la criminalité organisée comme une menace pour la sécurité nationale. Ils s'appliquent souvent dans des cas où les autres outils de justice pénale, comme l'extradition ou les poursuites, ne sont pas disponibles ou sont impraticables du fait de capacités restreintes des partenaires, de relations bilatérales compliquées ou d'une confiance limitée entre États. Les Nations Unies, quant à elles, sanctionnent de plus en plus les acteurs criminels dont les activités favorisent les acteurs conflictuels ou tirent profit de situations délicates au lendemain des conflits. Tout comme les États-Unis, le Royaume-Uni et d'autres pays, l'UE cible également de plus en plus les criminels qui violent les droits de l'homme. Le recours croissant aux sanctions ciblées à l'encontre des acteurs criminels ne doit donc pas être considéré comme une tendance mondiale unique, mais plutôt comme la convergence d'un certain nombre de démarches qui tentent de remédier aux divers préjudices causés par la criminalité organisée.



En dépit de ce recours accru aux sanctions, les raisons pour lesquelles les acteurs internationaux convergent vers la prise de sanctions ciblées et les moyens mis en œuvre pour ce faire n'ont été que peu étudiés. Il en va de même pour le développement des processus d'adoption et d'application des sanctions, pour leur impact et leur efficacité. Le présent rapport aborde les deux premiers points. Les questions de l'impact et de l'efficacité des sanctions seront traitées dans un rapport distinct qui sera publié prochainement.

Ce rapport expliquera brièvement dans un premier temps ce que l'on entend par sanctions ciblées et comment elles s'inscrivent dans la longue histoire des sanctions en tant qu'instrument de politique étrangère. La deuxième partie s'intéressera à l'évolution des programmes et des processus de sanctions unilatérales des États-Unis, qui s'inscrivent dans une logique de sécurité nationale.<sup>13</sup> La troisième partie traitera de l'évolution des approches de l'ONU en matière de sanctions des acteurs criminels, des approches fondées sur le lien étroit entre conflits et criminalité. Elle décrira également le processus politique complexe de désignation. La quatrième partie présentera comment l'Union européenne et le Royaume-Uni modifient leur usage des sanctions pour cibler les acteurs de la criminalité organisée sur la base principalement de préoccupations thématiques concernant les droits de l'homme, la corruption, la paix et les conflits. Elle décrira également les difficultés auxquelles ces nouveaux régimes de sanctions sont confrontés. Le rapport se terminera par une brève conclusion et des recommandations.

Le présent rapport est le premier d'une série de publications issues des recherches de la GI-TOC sur l'utilisation de sanctions ciblées à l'encontre d'acteurs de la criminalité. La série comprend à la fois des rapports généraux et des études thématiques et par pays.

## Méthodologie

La méthodologie est essentiellement qualitative et repose sur plus de 60 entretiens menés avec des fonctionnaires en exercice ou d'anciens fonctionnaires, des enquêteurs des Nations Unies, des avocats, des membres d'ONG et des acteurs locaux de différents pays. Le présent travail s'appuie également sur des recherches et des analyses plus larges menées par la GI-TOC sur la criminalité organisée transnationale et le recours à des sanctions pour lutter contre ce phénomène au cours de ces dix dernières années. Il s'appuie enfin sur des témoignages et des évaluations publiés par les gouvernements, ainsi que sur des rapports, des articles et des ouvrages sur les sanctions ciblées publiés par des groupes de réflexion, des universitaires et d'anciens professionnels du secteur.






# L'ÉVOLUTION DES SANCTIONS EN TANT QU'OUTIL DE LUTTE CONTRE LES ACTEURS CRIMINELS

Le Conseil de sécurité des Nations Unies vote des sanctions contre la Libye, mars 1992. © Don Emmert/AFP via Getty Images





**S**i les sanctions financières et diplomatiques modernes (par opposition aux embargos commerciaux de longue date et aux autres outils de coercition économique) remontent à la Première Guerre mondiale, leur utilisation en tant qu'outil pour cibler spécifiquement les acteurs criminels est beaucoup plus récente et a largement évolué entre le milieu des années 1990 et aujourd'hui. Pendant la majeure partie du siècle dernier, des États ou des institutions multilatérales (telles que la Société des Nations ou l'ONU) ont imposé des sanctions à d'autres États généralement dans le but de lutter contre un conflit ou de faire respecter des normes internationales essentielles.<sup>14</sup> Les sanctions étaient aussi relativement rares avant les années 1990, à la fois parce que les tensions liées à la guerre froide empêchaient les organismes multilatéraux d'y recourir et parce que les États-Unis et l'Union soviétique avaient recours à d'autres outils pour atteindre leurs objectifs politiques dans la sphère internationale.

La fin de la guerre froide a mis un terme aux restrictions en matière de sanctions. Leur utilisation a significativement augmenté au cours des années 1990. Au sein de l'ONU, cette évolution s'explique par l'assouplissement de l'opposition de la Russie à leur utilisation et par un recours accru de l'Organisation aux moyens à sa disposition en réponse à l'augmentation du nombre de guerres civiles et d'autres conflits internes au cours de la décennie. Les États-Unis et, dans une moindre mesure, d'autres grandes puissances ont également élargi leur recours unilatéral aux sanctions. La primauté du dollar américain en tant que monnaie de réserve mondiale dans un contexte de mondialisation rapide a facilité le processus pour les États-Unis et a conféré une portée et un impact considérables aux sanctions financières prises par le pays.<sup>15</sup>

Les sanctions beaucoup plus nombreuses prises au début des années 1990 sont restées classiques et ont pris la forme de sanctions globales ciblant certains pays. Les régimes de sanctions ont été appliqués dans un ou plusieurs des quatre domaines suivants.<sup>16</sup> Les sanctions militaires ont visé à empêcher l'acquisition de matériel militaire par les gouvernements ciblés et ont souvent pris la forme d'un embargo sur les armes. Les sanctions technologiques ont quant à elles visé à empêcher l'acquisition ou le développement de technologies de pointe par les gouvernements. Les sanctions économiques et financières se sont employées à empêcher certaines entités d'accéder aux systèmes financiers et, pour ce qui est des gouvernements, aux marchés d'importation et d'exportation. Les sanctions diplomatiques, pour terminer, se sont traduites par des interdictions de délivrance de visa et la dégradation ou une suspension des relations diplomatiques entre certains États ou une interdiction de participation du pays ciblé à des forums multilatéraux.

L'abandon de ces approches traditionnelles au milieu de la décennie a ouvert la voie à une évolution des régimes de sanctions liées à la criminalité, avec une transition des sanctions à large portée vers des sanctions ciblées. Au milieu des années 1990, les sanctions traditionnelles visant un pays entier ont été critiquées et qualifiées d'instrument brutal donnant des résultats médiocres.<sup>17</sup> Certaines sanctions à large portée très médiatisées, notamment celles visant l'Irak, ont causé des difficultés considérables aux populations impactées sans affecter de manière substantielle les élites et les dirigeants politiques.<sup>18</sup>

C'est pourquoi un basculement vers des sanctions ciblées (également appelées « sanctions intelligentes ») s'est opéré. Censées être plus chirurgicales, ces sanctions visaient des secteurs, des individus ou des entreprises spécifiques dans des pays ciblés pour plus d'impact et moins de préjudices humanitaires. Si les quatre domaines de sanction sont restés stables, les sanctions ciblées se sont fortement concentrées sur les aspects économiques/financiers et diplomatiques (même si les sanctions technologiques et militaires ont continué à être couramment utilisées).

Parallèlement à l'émergence des sanctions ciblées, la seconde évolution dans les années 1990 concerne le développement de régimes de sanctions thématiques ou horizontaux. Contrairement aux régimes géographiques, qui associaient les sanctions aux dynamiques d'un pays ciblé, les régimes thématiques pouvaient s'appliquer à l'échelle mondiale à toute personne ou entité impliquée dans une activité particulière.<sup>19</sup> Au nombre des premières approches thématiques, on peut citer les régimes imposés par les États-Unis pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et le terrorisme, mis en place au milieu des années 1990, les Nations Unies ayant adopté en 2000 un régime thématique axé sur le terrorisme.<sup>20</sup>

Ces dynamiques se sont inscrites dans un contexte économique mondial en rapide mutation. Le recours croissant aux sanctions en tant qu'outils de politique étrangère et de sécurité depuis 2000 peut s'expliquer, en partie, par la mondialisation rapide du commerce et des services financiers dans les années 1990. Cette situation a conduit à l'émergence de « services bancaires sans scrupules » (« rogue banking » en anglais), les États, les acteurs criminels et les terroristes utilisant le secteur financier pour contourner les sanctions et blanchir, déplacer ou parquer des fonds. De ce fait, les réglementations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ont été considérablement durcies et étendues dans les années 2000.<sup>21</sup> Cela a renforcé la capacité du secteur privé et des gouvernements à identifier les propriétaires de fonds dans le secteur financier, multipliant les possibilités pour les États-nations d'exercer une influence économique sur les acteurs étrangers.<sup>22</sup>

Le développement de sanctions ciblées, l'émergence de régimes horizontaux et la capacité croissante des États et du secteur privé à comprendre qui utilise leurs systèmes financiers ont créé les conditions propices au succès des régimes de sanctions ciblées visant les acteurs criminels dans les années 2000 et 2010. Comme souligné dans les parties suivantes, les régimes mis en place par les différents acteurs ont évolué en réponse à des logiques et à des objectifs différents.





# L'ESSOR DES PROGRAMMES AMÉRICAINS

Barack Obama signe le Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal et le Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act, décembre 2012. Les États-Unis ont été les premiers à adopter des sanctions pour lutter contre la criminalité organisée et en sont les utilisateurs les plus prolifiques. © Alex Wong via Getty Images



Les États-Unis ont été les premiers à adopter des sanctions en tant qu'instrument de lutte contre la criminalité organisée et en restent les utilisateurs les plus prolifiques. Concentrés à leurs débuts sur les trafiquants de drogue colombiens dans les années 1990, les lois et les décrets ont évolué lentement, mais sûrement, pour élargir le champ des acteurs criminels et des personnes affiliées susceptibles d'être sanctionnés (désignés).

Si les États-Unis font appel à ces outils, c'est parce que leur perception de la criminalité organisée a évolué, d'un défi de justice pénale à un défi relevant de la sécurité nationale.<sup>23</sup> Cette transition a eu lieu au milieu des années 1980, sous l'effet de la forte augmentation du trafic de cocaïne en Amérique du Sud et de la violence et de l'instabilité qui en ont résulté en Colombie. Le nouveau cadre a été formalisé dans une directive de sécurité nationale par l'administration Reagan qui soulignait un risque de déstabilisation dans les pays alliés, porté par une corruption croissante des gouvernements, une montée de la violence et les liens entre les réseaux de trafiquants et les groupes d'insurgés ou de terroristes.<sup>24</sup> Au départ, ce changement de politique visait explicitement le trafic de cocaïne en provenance de Colombie (George HW Bush l'a ensuite étendu à la Bolivie et au Pérou), le but premier étant de permettre l'implication militaire américaine et de renforcer les interdictions sur les envois de cargaisons.<sup>25</sup>

L'administration Clinton a changé d'approche en adoptant en 1993 une directive notamment centrée sur la destruction des réseaux de narcotrafiants par des poursuites renforcées de la part des États-Unis et de pays étrangers, ainsi qu'en déployant des efforts plus soutenus pour cibler les finances des trafiquants et le blanchiment d'argent.<sup>26</sup> Un ancien fonctionnaire : « il nous a tous surpris en adoptant une [directive] qui a vraiment renforcé notre action en matière de stupéfiants. »<sup>27</sup>

**Critères d'inscription prévus par le décret 12978, *Blocking assets and prohibiting transactions with significant narcotics traffickers* (Blocage des avoirs et interdiction des transactions avec les grands trafiquants de drogue), 1995**

- 1 (b) les personnes de nationalité étrangère qui d'après le Secrétaire au Trésor, en consultation avec le procureur général et le Secrétaire d'État :
- (i) jouent un rôle important dans le trafic international de stupéfiants centré sur la Colombie ; ou
  - (ii) apportent une aide ou fournissent un soutien financier ou technologique ou des biens ou des services à l'appui des activités de trafic de stupéfiants des personnes désignées dans le présent décret ou en vertu de celui-ci ; et
  - (c) les personnes que le Secrétaire au Trésor, en consultation avec le Procureur général et le Secrétaire d'État, estime être détenues ou contrôlées par des personnes désignées dans le présent décret ou en vertu de celui-ci, ou qui agissent en leur nom ou pour leur compte.

En 1995, l'administration a étendu son approche aux sanctions financières par le biais du décret 12978, le premier régime spécifiquement axé sur les acteurs criminels.<sup>28</sup> Le décret a donné au département américain du Trésor, en consultation avec les départements d'État et de la Justice, le pouvoir de sanctionner financièrement des trafiquants colombiens spécifiques, en bloquant les transactions et en gelant leurs avoirs. Cette mesure a eu pour effet d'interdire à un acteur sanctionné toute transaction ayant une connection américaine, sauf autorisation du Trésor.<sup>29</sup> Elle visait non seulement les trafiquants eux-mêmes, mais aussi toutes les entreprises dans lesquelles les personnes désignées (faisant l'objet de sanctions) détenaient une participation d'au moins 50 %.

En vertu d'un décret connexe, classé confidentiel, la Presidential Decision Directive (Directive décisionnaire présidentielle - PDD) 42, Clinton a autorisé le Secrétaire d'État à refuser des visas à « un large éventail de membres du crime organisé, de criminels transnationaux et de membres de leurs familles, et à leur refuser l'entrée aux États-Unis ».<sup>30</sup>

Le décret 12978 et la PDD 42 ont été adoptés en raison de l'impact du trafic de stupéfiants, et notamment de « la violence, de la corruption et du préjudice sans précédent que [les trafiquants] causent aux États-Unis et à l'étranger ».<sup>31</sup> Le Trésor américain a indiqué ultérieurement que l'objectif de ces sanctions était « d'entraver et de gêner financièrement et commercialement pour, in fine, isoler et neutraliser les trafiquants de drogue, leurs associés et leurs empires commerciaux ».<sup>32</sup>

Ce décret constitue en quelque sorte une approche hybride. Il suit les grandes lignes des précédents régimes de sanctions en se concentrant sur un seul pays. Il témoigne néanmoins de l'évolution de l'orientation des décrets américains visant à lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et le terrorisme, vers le ciblage de personnes, d'entités et de groupes qui ne sont pas liés à des gouvernements étrangers.<sup>33</sup>

Pour mettre en œuvre le décret 12978, le Trésor américain, en consultation avec les départements d'État et de la Justice, a élaboré la Liste des ressortissants spécialement désignés et des personnes bloquées (Liste SDN), sur laquelle figuraient les noms et les informations personnelles de base concernant les acteurs et entités désignés.<sup>34</sup> Les premières personnes désignées dans le cadre du programme étaient des dirigeants clés du cartel de Cali, la plus grande organisation de trafic qui opérait alors en Colombie.<sup>35</sup> Trois ans plus tard, les désignations ont dépassé le cadre du cartel de Cali pour inclure des personnes haut placées d'autres organisations de trafic en Colombie.<sup>36</sup>

Bien que le nombre total de personnes et d'entités désignées dans le cadre du décret 12978 ait été relativement faible et limité à la Colombie, le gouvernement américain a jugé fructueux le recours à des sanctions comme outil de lutte contre la criminalité. Ce programme, qui a été mis en œuvre parallèlement à la stratégie plus large du Plan Colombie et qui a bénéficié d'un soutien important de la part du gouvernement colombien et du secteur privé, a affaibli le pouvoir des trafiquants et a réduit leur implication dans l'économie colombienne.<sup>37</sup>

À la lumière de ces résultats, des pressions internes ont été exercées pour étendre cette approche, ce qui a conduit le Congrès à adopter le Foreign Narcotics Kingpin Designation Act (La loi sur la désignation des barons de la drogue étrangers) fin 1999. Cette nouvelle loi a élargi le champ d'application des sanctions relatives au trafic de stupéfiants à l'échelle

### **Directive présidentielle 42, *International organized crime*, 1995**

Les entreprises criminelles font désormais transiter par le système financier international des sommes considérables qui éclipsent le produit national brut de certains pays. Elles achètent et vendent des stupéfiants, des migrants, des devises, du matériel nucléaire, des armes, des assassins et des fonctionnaires. Elles ignorent les frontières, sauf lorsqu'elles achètent un refuge dans un pays. Leurs actions exacerbent la violence dans notre propre pays, privent notre nation de ses richesses et causent la mort de nos concitoyens.

Leurs activités corrosives menacent tous les gouvernements, y compris le nôtre. Les entreprises criminelles organisées d'envergure internationale ne posent donc pas seulement un problème pour les forces de l'ordre, mais constituent aussi une menace pour la sécurité nationale.





Des soldats de l'armée colombienne inspectent un véhicule à Carthagène avant la visite du président Bill Clinton dans le pays, août 2000. © Marcelo Salinas/AFP via Getty Images

mondiale : il s'agit en effet du premier régime thématique élaboré par les États-Unis pour cibler spécifiquement l'activité criminelle organisée.<sup>38</sup> Selon un haut fonctionnaire du Trésor américain, son objectif premier était de

« décertifier » les barons de la drogue étrangers plutôt que les gouvernements et les pays étrangers... et refuser aux grands trafiquants de drogue étrangers et à leurs organisations, y compris à leurs entreprises et agents affiliés, l'accès au système financier américain et à tous les échanges et transactions impliquant des entreprises et des particuliers américains.<sup>39</sup>

À l'instar du décret 12978, le Kingpin Act mentionne explicitement l'impact du trafic sur la sécurité nationale (ainsi que sur la politique étrangère et l'économie des États-Unis) comme motif de désignation.<sup>40</sup>

La loi élargit également les types d'acteurs susceptibles d'être désignés pour inclure ceux qui soutiennent les trafiquants désignés et les entreprises qui leur sont liées, indépendamment de leur emplacement géographique ou du pays d'exercice (désignations dites « dérivées » ou « de niveau II »). Cet élargissement a permis au département du Trésor américain de renforcer la pression sur les institutions financières non américaines impliquées dans des transactions en dollars pour qu'elles coupent les liens avec les trafiquants désignés et leurs soutiens. Cette approche de « sanctions secondaires » a fonctionné grâce à la primauté du dollar américain dans la finance internationale et au rôle central joué par les institutions financières basées à New York dans la facilitation des transactions en dollars.<sup>41</sup> Cette approche a été – et reste – controversée à l'échelle internationale, de nombreux États la considérant comme une atteinte à leur droit souverain de dicter à leurs institutions financières les règles qu'elles doivent respecter.<sup>42</sup> Toutefois, grâce à cette pression, le département du Trésor américain a pu étendre considérablement la portée des sanctions économiques ciblées visant les trafiquants, les désignations d'individus de niveau II en particulier étant jugées essentielles pour entraver les réseaux de trafiquants et pour consolider « l'efficacité à long terme du Kingpin Act ». <sup>43</sup>



Les désignations au titre du Kingpin Act ont d'abord été limitées, mais elles se sont rapidement multipliées sous l'administration de George W. Bush. Début 2009, 78 trafiquants avaient été désignés en vertu du Kingpin Act, aux côtés de 496 acteurs soutenant les trafiquants ou les entreprises qui leur appartiennent.<sup>44</sup> Si la majorité des personnes et entités désignées étaient liées à des trafiquants de drogue latino-américains, la liste avait une portée mondiale et englobait un certain nombre d'acteurs originaires d'Asie ou d'Afrique et opérant dans ces régions.<sup>45</sup>

Vers la fin du mandat de l'administration Bush, les risques que la criminalité organisée au sens large, au-delà du trafic de stupéfiants, faisait peser sur la sécurité nationale ont été plus largement admis. De vifs débats ont eu lieu en interne sur la manière de réagir et sur l'opportunité de recourir plus largement aux sanctions pour lutter contre les acteurs criminels.<sup>46</sup> Comme se l'aït rappelé un ancien fonctionnaire ayant participé aux discussions, « [n]ous combattions le trafic de stupéfiants et le terrorisme international, deux volets de la criminalité organisée, mais nous n'avions rien organisé sur le plan institutionnel pour cibler le reste. »<sup>47</sup>

En 2011, ces débats ont conduit l'administration Obama à adopter une stratégie visant à « construire, équilibrer et intégrer les outils de la puissance américaine pour lutter contre la criminalité organisée transnationale ».<sup>48</sup> Le recours à des sanctions financières destinées à « perturber et démanteler » les réseaux criminels en était un élément clé.<sup>49</sup>

Parallèlement à cette nouvelle stratégie, l'administration Obama a adopté un nouveau décret, le décret 13581. Il autorisait la désignation de tout acteur étranger qui « s'engage dans un schéma continu d'activités criminelles graves impliquant les juridictions d'au moins deux États étrangers, et qui menace la sécurité nationale, la politique étrangère ou l'économie des États-Unis ».<sup>50</sup> En détaillant les risques que représentent ces entités pour les États-Unis, le décret fait état des problèmes croissants que pose l'infiltration des gouvernements et du système financier au sens large par les acteurs criminels, ainsi que les répercussions sur la démocratie, l'État de droit, la paix et les conflits, ainsi que sur le fonctionnement des marchés mondiaux.<sup>51</sup>

Sur le plan fonctionnel, le décret 13581 s'inscrit dans une large mesure dans la continuité de l'approche thématique développée dans le cadre du Kingpin Act. Des sanctions économiques pouvaient être imposées à l'échelle mondiale aux acteurs criminels, aux entités dans lesquelles ils détiennent une participation (y compris indirecte) de 50 % et aux acteurs considérés comme ayant « apporté une aide, parrainé ou apporté un soutien financier, matériel ou technologique, ou encore fourni des biens ou des services ». Toutefois, contrairement au Kingpin Act et au décret 12978, ce nouveau décret permet de désigner n'importe quel type d'acteur criminel, et pas seulement ceux impliqués dans le trafic de stupéfiants.

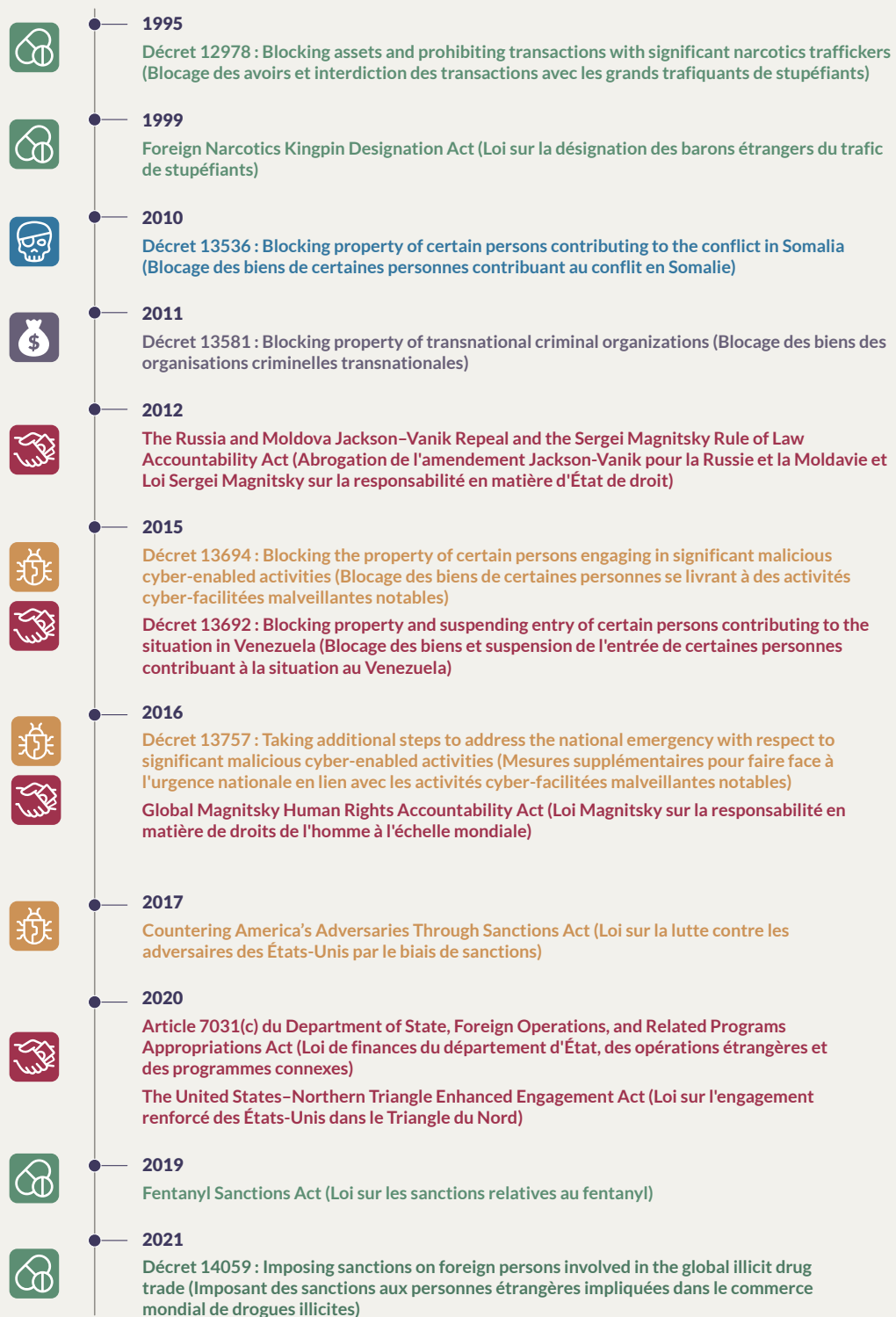
Les premières désignations ont illustré cet élargissement du champ d'application, avec des groupes criminels russes, japonais, italiens et mexicains désignés. À mesure que son application s'est étendue, le décret a toutefois été utilisé pour intégrer des acteurs aussi divers que le gang transnational d'Amérique centrale Mara Salvatrucha-13 et le groupe Zhao Wei, une entité accusée d'avoir commis une série d'activités criminelles, dont le trafic d'espèces sauvages, dans la zone économique spéciale du Triangle d'or, dans le nord du Laos.<sup>52</sup>

L'impact du décret 12978 a été renforcé par un autre acte présidentiel, publié le même jour, qui a bloqué la délivrance de visas et interdit l'entrée sur le sol des États-Unis aux personnes visées par un certain nombre de décrets, dont les décrets 12978 et 13581, ainsi qu'aux personnes visées par des sanctions des Nations Unies.<sup>53</sup>

### **Critères d'inscription du décret 13581, *Blocking property of transnational criminal organizations*, (Blocage des biens des organisations criminelles transnationales) 2011**

1(ii). [T]oute personne qui selon le Secrétaire au Trésor, en consultation avec le Procureur général et le Secrétaire d'État :

- A. est une personne étrangère assimilable à une importante organisation criminelle transnationale ;
- B. a aidé de manière substantielle, parrainé ou apporté un soutien financier, matériel ou technologique ou a fourni des biens ou des services à ou en soutien de toute personne dont les biens et les intérêts patrimoniaux sont bloqués en vertu du présent décret ; ou
- C. est détenue ou contrôlée par, ou a agi ou prétendu agir, directement ou indirectement, pour ou au nom de toute personne dont les biens et les intérêts patrimoniaux sont bloqués en vertu du présent décret.



**FIGURE 1** Sélection de lois et de décrets américains relatifs aux sanctions et à la criminalité organisée.



Les sanctions ciblées destinées à lutter contre la criminalité organisée ont ainsi commencé à se diversifier au cours des années 2010. Elles constituaient pour l'administration Obama un « outil efficace pour pénaliser des acteurs irresponsables » qui peut aider à « démanteler les réseaux criminels et terroristes ». <sup>54</sup> Dans la pratique, cette tendance s'est traduite par la promulgation de décrets et de lois reflétant les changements tant dans les dynamiques de la criminalité organisée que dans l'orientation politique et stratégique des États-Unis. En 2015 et 2016, par exemple, l'administration Obama a publié deux décrets, le décret 13694 et le décret 13757, qui ont permis de désigner comme faisant l'objet de sanctions ciblées les personnes impliquées dans la cybercriminalité, dont le nombre avait sensiblement augmenté pendant ce mandat. <sup>55</sup> L'accent mis sur la cybercriminalité a été renforcé en 2017 par le Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, qui a permis de cibler spécifiquement les cybercriminels travaillant avec ou à la demande de la Russie.

Le Fentanyl Sanctions Act de 2019, axé sur le trafic d'opioïdes, est un autre exemple de programmes de sanctions motivés par l'évolution des schémas de criminalité. C'était alors une préoccupation politique majeure, compte tenu de l'augmentation de la consommation de ces drogues aux États-Unis et des overdoses qui en résultaient. Cette loi interdit à toute institution financière américaine d'accorder un prêt à une personne ou une entité sanctionnée, impose un déni de tout visa et l'exclusion des marchés publics, entre autres mesures. <sup>56</sup>

Parallèlement, le gouvernement américain a commencé à mettre davantage l'accent sur la criminalité dans ses programmes de sanctions par pays, dont la plupart sont articulés autour des questions de paix et de sécurité. Certains d'entre eux, comme le programme relatif au Venezuela, étaient des initiatives unilatérales des États-Unis. À noter toutefois que les programmes par pays étaient souvent liés aux régimes de sanctions des Nations Unies, même si, dans de nombreux cas, les États-Unis ont fini par aller plus loin que les Nations Unies dans leurs sanctions des acteurs criminels.

Des centaines de kilos de fentanyl et de méthamphétamine saisis près d'Ensenada, au Mexique, en octobre 2022. © Salwan Georges/The Washington Post via Getty Images



À compter des années 2000, les programmes par pays se sont davantage concentrés sur la criminalité, comme menace pour la paix et la sécurité, et ont commencé à intégrer des références parfois implicites au rôle des exportations illicites de ressources naturelles dans le soutien aux acteurs de conflits.<sup>57</sup> Dans les années 2010, les programmes se sont concentrés plus ouvertement sur les acteurs criminels. Cette évolution est allée de pair avec l'attention croissante portée par les Nations Unies à la criminalité organisée et sa volonté de désigner des criminels (voir plus bas dans le présent rapport). Les États-Unis ont cependant élargi à plusieurs reprises les critères de leur régime (pour cibler par exemple la piraterie en Somalie) ou le champ des personnes désignées (pour couvrir par exemple les réseaux de contrebande de pétrole en Libye), allant plus loin que les régimes des Nations Unies.<sup>58</sup> Contrairement à d'autres programmes de sanctions axés sur les criminels, la plupart des programmes par pays se sont intéressés au lien entre criminalité et insécurité dans les pays en question, plutôt qu'à un lien plus direct avec les États-Unis.

Enfin, au cours de cette décennie, les États-Unis se sont de plus en plus attachés à lutter contre la corruption à l'étranger. Bien que différents, la corruption et la criminalité organisée sont souvent intimement liées.<sup>59</sup> Qui plus est, les actes de corruption ont fini par être interprétés par les États-Unis non seulement comme des transgressions des normes, mais aussi comme des menaces pour la sécurité nationale, la politique étrangère et les intérêts économiques des États-Unis.

Depuis le début des années 2000, des sanctions ont existé pour lutter contre la corruption, principalement sous la forme de refus de visas à des acteurs spécifiques.<sup>60</sup> Leur application et leur orientation ont toutefois été limitées et n'ont pas été jugées prioritaires. Cette situation a changé vers 2011, en partie en raison d'une prise de conscience croissante des liens entre la corruption et la criminalité organisée.<sup>61</sup> La question a également pris de l'importance parce que les intérêts des forces de l'ordre comme des défenseurs des droits de l'homme (ces derniers ayant une influence considérable au sein de l'administration Obama) ont convergé.<sup>62</sup>

L'adoption de quatre nouveaux textes législatifs a permis de renforcer le degré de priorité de ces sanctions :

- le Russia and Moldova Jackson–Vanik Repeal and the Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act de 2012 (connu sous le nom de Magnitsky Act) ;
- le Global Magnitsky Human Rights Accountability Act à l'échelle mondiale, connue sous le nom de Global Magnitsky), signé en 2016 ;
- l'article 7031(c) du Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act (Loi de finances du département d'État, des opérations étrangères et des programmes connexes) de 2020 ;
- le United States–Northern Triangle Enhanced Engagement Act (Loi sur l'engagement renforcé des États-Unis dans le Triangle du Nord), signé en 2020.

Les deux premières lois ont permis d'imposer des sanctions économiques ciblées à des personnes ayant commis des violations des droits de l'homme ou à des fonctionnaires impliqués dans des affaires de corruption, la loi la plus récente en particulier prévoyant un pouvoir de sanction à l'échelle mondiale. Un autre décret, le décret 13818, a été promulgué en 2017, mettant en œuvre et développant le Global Magnitsky Act tout en élargissant les critères de désignation.

Les deux dernières lois ont suivi une orientation similaire avec des outils ou des objectifs plus étroits. L'article 7031(c) permet de sanctionner les fonctionnaires étrangers impliqués dans des affaires de « corruption grave » ou de violations des droits de l'homme. Ils se voient, ainsi que les membres de leur famille immédiate, refuser tout visa. Selon un ancien haut fonctionnaire américain, le programme ne permettait pas de cibler des réseaux plus vastes, comme le faisait le Global Magnitsky Act, et cela posait problème.<sup>63</sup>



Le United States–Northern Triangle Enhanced Engagement Act reflétait les pouvoirs et approches visés à l'article 7031(c), mais avait une orientation régionale, ciblant uniquement les acteurs corrompus et non démocratiques au Honduras, au Guatemala et au Salvador. Il prévoyait l'élaboration d'une liste publique et l'interdiction de délivrer des visas aux acteurs désignés et à leurs familles.

Le recours aux sanctions pour lutter contre la corruption et la criminalité, et plus largement le programme de sanctions des États-Unis, ont évolué à la fin des années 2010 sous l'administration Trump. Les personnes interrogées ont indiqué de manière répétée que la fréquence des sanctions avait augmenté parce que les fonctionnaires de carrière les considéraient comme des outils acceptables à l'administration, qui leur permettaient d'atteindre des objectifs clés, notamment ceux liés à la criminalité organisée, à l'État de droit et aux droits de l'homme. De plus, l'administration Trump, selon un avocat, a véritablement « établi la norme en matière de sanctions », punissant par exemple des responsables gouvernementaux haut placés ainsi que des citoyens de pays alliés proches, comme Israël.<sup>64</sup> Les administrations précédentes n'étaient pas disposées à adopter de telles approches, pour des raisons d'ordre diplomatique principalement. L'administration Trump n'a cependant pas hésité à le faire, ce qui a entraîné des répercussions sur les relations bilatérales, mais moins importantes que prévu. Il était donc prévisible que ces nouvelles formes dans l'usage des sanctions perdurent.

À ce jour, l'administration Biden s'est en effet inscrite dans une large mesure dans la continuité des approches adoptées ces 25 dernières années. Elle a acté la tendance générale à élargir la portée des sanctions visant les acteurs criminels, en promulguant le décret 14059 en décembre 2021. Celui-ci élargit les activités susceptibles d'être sanctionnées aux personnes qui « se sont livrées ou ont tenté de se livrer à des activités ou à des transactions qui ont contribué dans une large mesure à la prolifération internationale de drogues illicites ou à leurs moyens de production, ou qui risquent d'y contribuer de manière significative », et élargit les possibilités d'application des sanctions de niveau II. Le décret offre en effet plus de souplesse et permet de s'attaquer aux réseaux de soutien et d'approvisionnement du commerce de stupéfiants, et non à leurs seuls chefs de file.

L'administration actuelle s'est par ailleurs montrée disposée à désigner des acteurs de premier plan ou controversés dans le cadre des régimes de lutte contre la criminalité organisée. L'exemple le plus frappant en la matière remonte à janvier 2023, date à laquelle la société militaire privée russe Wagner, impliquée selon les sources dans des marchés illicites dans divers pays africains, a été désignée en vertu du décret 13581.<sup>65</sup>

### **Critères d'inscription du décret 14059, Imposing sanctions on foreign persons involved in the global illicit drug trade (Imposant des sanctions aux personnes étrangères impliquées dans le commerce mondial illicite de stupéfiants), 2021**

1(a). Le Secrétaire au Trésor est autorisé à imposer les sanctions décrites à l'article 2 du présent décret à toute personne étrangère dont le Secrétaire au Trésor, en consultation avec le Secrétaire d'État, le Procureur général et le Secrétaire à la Sécurité intérieure, estime qu'elle :

(i) s'est livrée ou a tenté de se livrer à des activités ou à des transactions qui ont contribué de manière significative à la prolifération internationale des drogues illicites ou de leurs moyens de production, ou qui présentent un risque significatif d'y contribuer ; ou

(ii) a sciemment reçu un bien ou un intérêt dans un bien dont la personne étrangère sait qu'il :

(A) constitue ou provient du produit d'activités ou de transactions qui ont contribué de manière significative à la prolifération internationale de drogues illicites ou de leurs moyens de production, ou présente un risque significatif d'y contribuer de manière significative ;

(B) a été utilisé ou est destiné à être utilisé pour mener ou faciliter des activités ou des transactions qui ont contribué de manière significative à la prolifération internationale de drogues illicites ou de leurs moyens de production, ou présente un risque significatif d'y contribuer de manière significative ;

(b)(i) a fourni ou tenté de fournir un soutien financier, matériel ou technologique, ou des biens ou des services à l'appui de :  
(A) toute activité ou transaction décrite dans la sous-section (a)(i) de cet article ;  
(B) toute personne sanctionnée ;

(ii) est ou a été un dirigeant ou un fonctionnaire au service d'une personne sanctionnée ou d'une personne étrangère qui s'est livrée à une activité ou une transaction décrite au paragraphe (a)(i) du présent article ; ou

(iii) est détenue, contrôlée ou dirigée par une personne sanctionnée, ou a agi ou prétendu agir, directement ou indirectement, pour ou au nom d'une telle personne.





Forces de sécurité russes et rwandaises en patrouille à Bangui, République centrafricaine, décembre 2020. La société militaire privée russe Wagner a été désignée « organisation criminelle transnationale » par le Trésor américain en janvier 2023.

© Nacer Talel/Anadolu Agency via Getty Images

Cette évolution des méthodes de désignation s'est également étendue aux acteurs criminels de pays européens clés, notamment aux figures du crime organisé irlandais, aux ressortissants néerlandais soupçonnés de trafic de fentanyl via le dark web et aux acteurs politiques maltais accusés de corruption à grande échelle.<sup>66</sup> Ces désignations soulignent clairement le recours à des sanctions pour lutter contre la criminalité et la corruption à l'échelle mondiale, y compris dans les pays du G7. L'une des principales critiques formulées à l'encontre des programmes américains de sanctions pour lutter contre la criminalité organisée est qu'ils se concentrent essentiellement sur le Sud, principalement l'Amérique latine, alors même que la criminalité organisée est de plus en plus enracinée dans les économies avancées d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie de l'Est. Si la volonté de l'administration Biden de cibler les criminels dans les pays du Nord se confirme, elle permettra à la fois de mieux équilibrer les réponses aux problématiques posées par la criminalité organisée et de montrer que les sanctions prises par les économies avancées ne s'appliquent pas uniquement aux pays en voie de développement.

L'administration Biden a également cherché à développer les programmes de sanctions anti-corruption élaborés dans les années 2010, en adoptant une stratégie globale de lutte contre la corruption en décembre 2021.<sup>67</sup> Les sanctions à l'encontre des acteurs corrompus se sont par ailleurs multipliées, notamment le recours à des désignations de niveau II pour renforcer l'impact des sanctions sur les réseaux plus vastes qui favorisent ou alimentent la corruption. Il existe néanmoins une grande continuité dans l'utilisation des sanctions en tant qu'outil clé pour lutter contre les acteurs criminels. Selon un fonctionnaire, « sous l'administration Trump, les sanctions étaient un outil privilégié. Cette position n'a pas changé sous l'administration [actuelle], bien que l'orientation [des sanctions] ait évolué ». <sup>68</sup>

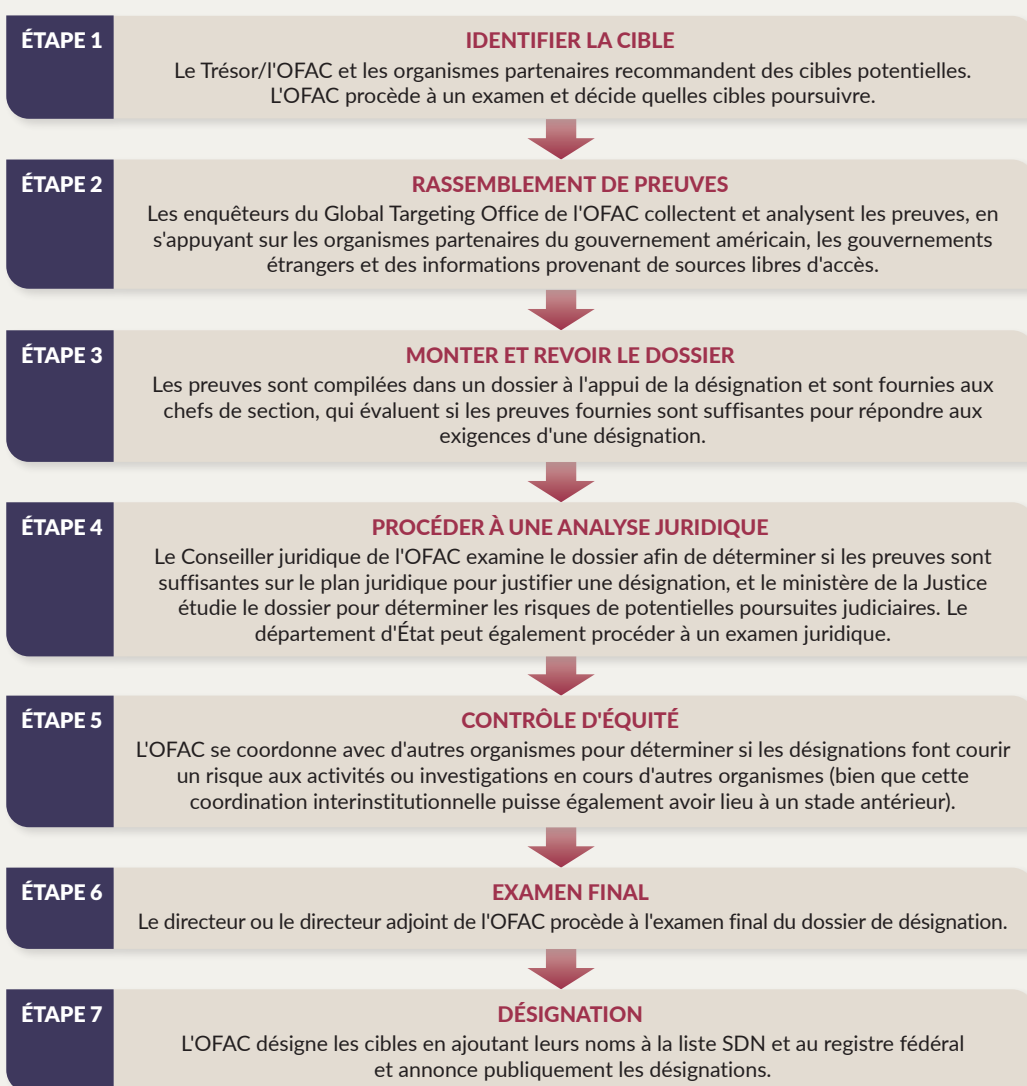


## La procédure américaine de prise de sanctions

L'augmentation du nombre de lois et de décrets permettant de sanctionner les acteurs de la criminalité organisée s'est accompagnée de la mise en place, au sein du gouvernement américain, d'un système pour la prise de sanctions bien établi.<sup>69</sup> Un ancien fonctionnaire du département du Trésor américain a déclaré que « ces vingt dernières années, un large groupe de fonctionnaires expérimentés en matière de sanctions a vu le jour ».<sup>70</sup>

Le département du Trésor, principalement par l'intermédiaire de l'Office of Foreign Asset Control (Bureau de contrôle des avoirs étrangers - OFAC), reste l'entité phare aux États-Unis. Le département d'État est le deuxième acteur clé, car il fournit des orientations en matière de politique étrangère pour toute désignation, et évalue les signalements, la communication et les retombées.<sup>71</sup> Le département d'État impose également des sanctions en matière de mobilité en vertu de ses propres pouvoirs. Il refuse notamment la délivrance de visas en lien avec divers décrets ou lois, comme le United States-Northern Triangle Enhanced Engagement Act.<sup>72</sup>

Un certain nombre d'autres organismes sont impliqués ou consultés dans le cadre des processus de sanctions, notamment les ministères de la Justice, de la Défense, de la Sécurité intérieure et du Commerce, l'USAID, la Central Intelligence Agency et l'Office of the Directorate of National Intelligence. Leur degré de participation et leur place dans le processus sont toutefois variables.



**FIGURE 2** Processus d'élaboration des désignations aux États-Unis.

*L'augmentation du nombre de lois et de décrets permettant de désigner les acteurs de la criminalité organisée à sanctionner s'est accompagnée de la mise en place d'un système établi à cet effet.*

Le processus de désignation commence généralement par l'identification d'une cible par l'OFAC ou le Département d'État.<sup>73</sup> Selon le régime de sanctions, l'identification des cibles peut venir du bas, développée par les analystes de l'OFAC sur la base d'informations en provenance d'organismes partenaires ou de sources ouvertes, ou du haut, sous l'impulsion de hauts fonctionnaires du Conseil de sécurité nationale, du Trésor, du Département d'État ou de la communauté interinstitutionnelle au sens large.<sup>74</sup> Souvent, une vérification interinstitutionnelle de base est effectuée à ce stade, l'OFAC contactant les agences des services répressifs pour déterminer si d'autres enquêtes sont en cours ou si des intérêts sont en jeu.

Quand une cible est identifiée, des preuves sont rassemblées pour constituer le dossier de désignation (également appelé « mémo de preuves »). Cela implique l'existence de plusieurs sources de preuves pour chaque allégation. Pour les affaires non liées aux stupéfiants, les enquêteurs de l'OFAC ou du département d'État s'appuient sur des informations provenant d'autres services de police ou de renseignement, d'ambassades américaines, de gouvernements étrangers, du secteur privé, d'archives judiciaires accessibles au public, de bases de données d'entreprises et/ou d'autres sources d'information ouvertes. Grâce à la mise en œuvre du Global Magnitsky Act, à l'échelle mondiale, la société civile est également devenue une source d'information de plus en plus importante dans les dossiers de désignation.<sup>75</sup>

Pour les désignations liées aux stupéfiants, les preuves proviennent des sources susmentionnées, mais les enquêteurs de l'OFAC et les agents de la Drug Enforcement Administration (Administration en charge de la répression des stupéfiants - DEA) collaborent souvent étroitement.<sup>76</sup> Depuis le milieu des années 1990, la DEA et le Trésor collaborent beaucoup, les enquêteurs de l'OFAC s'appuyant souvent sur les dossiers de la DEA, travaillant avec les agents pour identifier des cibles et préparer des enquêtes pour les désignations.<sup>77</sup> Comme l'a expliqué un ancien fonctionnaire du Trésor, « les relations entretenues avec la DEA sont spéciales au sein de l'OFAC. C'est un vrai partenariat. »<sup>78</sup>

Une fois qu'un dossier de désignation a été monté, il fait l'objet d'un premier examen interne au sein du Trésor ou du département d'État. Au Trésor, par exemple, les dossiers de désignation sont examinés par les chefs de section et le directeur adjoint de l'OFAC, qui évaluent si les preuves fournies sont suffisantes pour répondre aux critères de désignation.<sup>79</sup> La norme en matière de preuves pour les désignations diffère des poursuites pénales, les enquêteurs n'ayant qu'à prouver qu'ils ont des « raisons de croire » qu'un acteur est impliqué dans une activité interdite.<sup>80</sup> Selon un ancien fonctionnaire du Trésor, le gouvernement doit démontrer qu'au moment de la désignation, la conduite interdite présumée a effectivement lieu et que le gouvernement n'agit pas de manière arbitraire.<sup>81</sup>

Une fois approuvée par l'OFAC, la désignation est envoyée à l'Office of General Counsel du Trésor (Bureau du Conseiller juridique) et à la Division civile du ministère de la Justice, qui l'examinent pour vérifier qu'elle est juridiquement recevable et qu'elle ne présente pas de risque potentiel de contentieux.<sup>82</sup> Selon le cas, le Département d'État peut également évaluer la désignation d'un point de vue juridique.

À ce stade, le dossier de désignation est généralement renvoyé à l'enquêteur pour qu'il y apporte des corrections. Cela peut concerner des questions liées aux preuves ou, dans certains cas, impliquer le retrait d'une ou de plusieurs cibles.<sup>83</sup>

À la suite des modifications, un processus de contrôle d'équité est mené avec d'autres organismes gouvernementaux. À ce stade, selon un ancien fonctionnaire de l'État, « on prend le pouls des autres agences pour savoir si la poursuite d'une désignation a un impact négatif sur les priorités ou les programmes. »<sup>84</sup> La multiplication des programmes de sanctions américains ces vingt dernières années, tant ceux qui visent la criminalité organisée que des thèmes plus larges, comme la lutte contre la prolifération d'armes et le terrorisme, a conduit un nombre croissant d'acteurs à être impliqués dans de tels contrôles. Cet ancien fonctionnaire



a expliqué, à titre d'exemple, qu'« au début, l'USAID n'avait pas joué un rôle actif, puis l'agence s'est rendue compte que les entités avec lesquelles elle travaillait étaient de plus en plus exposées aux retombées des sanctions. Elle s'est donc davantage concentrée sur les raisons pour lesquelles le département d'État ou le Trésor procédaient à des désignations ». <sup>85</sup> L'implication d'acteurs supplémentaires aurait rallongé la durée du contrôle d'équité et du processus de prise de décision, mais, selon d'anciens fonctionnaires, aurait également contribué à l'adoption de sanctions ciblées mieux conçues et plus complètes. <sup>86</sup>

Si tous les acteurs gouvernementaux approuvent la désignation, le dossier est examiné une dernière fois au sein du Trésor, par le directeur ou le directeur adjoint de l'OFAC. Une fois le dossier approuvé, il y a désignation, le nom de la personne sanctionnée étant ajouté à la liste SDN, publié dans le registre fédéral, et la/les désignation(s) étant annoncée(s) publiquement. <sup>87</sup> En général, l'ambassade américaine locale envoie une notification préalable au gouvernement du pays dans lequel la personne désignée est basée, généralement 24 heures avant l'annonce publique, afin de limiter le risque de fuite d'actifs. <sup>88</sup>

La durée de la procédure peut varier considérablement, selon la disponibilité des preuves et l'importance accordée par les hauts responsables à une désignation donnée. « Le processus peut prendre une semaine, et parfois 48 heures comme cela a été le cas une fois », a expliqué un ancien fonctionnaire du Trésor. « Dans d'autres circonstances, les dossiers de désignation peuvent rester en suspens pendant des mois, voire des années. » <sup>89</sup>

Une fois la personne ou l'entité désignée, les États-Unis collaborent régulièrement avec les gouvernements étrangers et les acteurs du secteur privé pour expliquer les sanctions et leurs ramifications à des publics qui ne sont peut-être pas forcément au fait de la question. <sup>90</sup> La collaboration avec le secteur privé au sujet des sanctions a été à l'origine une « conséquence fortuite » liée à l'application du décret 12978 en Colombie. Toutefois, depuis la fin des années 1990, le Trésor cherche à encourager cette coopération. Grâce à elle, l'Association mexicaine des banquiers a, par exemple, pris en 2016 la décision d'exiger de ses membres qu'ils sanctionnent les personnes figurant sur la liste SDN. <sup>91</sup> L'implication et la coopération du secteur privé se sont révélées être des facteurs importants de réussite pour les programmes de sanctions. <sup>92</sup>

Pour terminer, les États-Unis ont également mis au point une procédure relativement fonctionnelle pour traiter les demandes de radiation de la liste émanant de personnes et d'entités désignées. La radiation est de nature administrative, gérée par les départements du Trésor ou d'État, et les examens judiciaires sont extrêmement rares. <sup>93</sup> Bien que les procédures de radiation soient difficiles, peu courantes et souvent longues, le requérant peut être retiré de la liste SDN s'il parvient à prouver qu'il y a eu une erreur dans sa désignation, qu'il n'a plus le comportement qui a conduit à sa désignation ou qu'il a été tenu pour responsable de ce comportement par son gouvernement d'origine. <sup>94</sup>

Une personne désignée peut également, même si ce n'est pas officiel, être radiée de la liste si elle collabore avec les États-Unis et les aide dans leurs enquêtes. <sup>95</sup> « On n'est pas retiré d'une liste de sanctions pour rien », a expliqué un ancien fonctionnaire du Trésor. « Il est vraiment très difficile d'être rayé de la liste. Quand c'est le cas, c'est souvent parce que quelqu'un a parlé. » <sup>96</sup>

Les avocats interrogés dans le cadre de ce rapport ont estimé que le processus de radiation était lent, souvent opaque et aboutissait rarement. Ils ont toutefois également signalé que le système en place dépassait de loin celui d'autres juridictions. « Les États-Unis disposent d'une agence dotée de ressources amplement suffisantes, qui pourrait répondre au téléphone de manière crédible », a fait remarquer un avocat britannique. « L'UE n'a pas cela. Elle dispose d'un service juridique. » <sup>97</sup>

Globalement, ces vingt dernières années, les États-Unis ont mis au point un processus efficace pour l'élaboration de sanctions ciblées et la radiation de la liste, mais des problèmes subsistent. Selon d'anciens fonctionnaires américains interrogés dans le cadre du présent rapport, les



sanctions ne sont pas toujours appliquées et coordonnées de manière à renforcer les objectifs stratégiques plus larges en matière de lutte contre la criminalité ou à atteindre les objectifs plus généraux de la politique étrangère des États-Unis dans une région ou un pays donné.<sup>98</sup>

Les sanctions sont de plus en plus intégrées aux stratégies américaines de lutte contre la criminalité organisée, tant à l'échelle mondiale que régionale, comme en témoigne la stratégie de lutte contre la criminalité organisée transnationale de l'administration Obama, la stratégie de lutte contre la corruption de l'administration Biden et diverses stratégies ciblant les frontières sud-ouest dans les Caraïbes des États-Unis.<sup>99</sup> Dans le cadre de ces stratégies, les sanctions font presque toujours partie d'un ensemble plus large d'outils diplomatiques ou répressifs gérés par différents ministères et organes gouvernementaux. L'exemple de sanctions le plus loué pour lutter contre la criminalité est celui du cartel de Cali. Dans cette affaire, différents organes gouvernementaux ont prononcé des actes d'accusation, proposé des récompenses en cas d'arrestation et renforcé les capacités des procureurs, des forces judiciaires et de sécurité colombiennes.<sup>100</sup> Ces approches ont finalement conduit à l'élimination du cartel, mais c'est parce qu'elles ont été mises en place de manière concertée qu'elles ont dans une large mesure pu aboutir.<sup>101</sup>

Bien que détaillés dans des stratégies plus larges, les programmes de sanctions sont souvent antérieurs à ces stratégies et ne sont, dans la pratique, pas toujours coordonnés avec d'autres outils ni utilisés de manière à consolider des objectifs stratégiques plus larges.<sup>102</sup> Au Honduras, par exemple, la décision de désigner les Rosenthal, une famille jouissant d'un grand pouvoir politique et économique, au titre du Kingpin Act, a été prise en grande partie sans consulter l'ambassade américaine locale.<sup>103</sup> Lorsqu'il en a été informé, l'ambassadeur a fait remarquer que cette désignation entraînerait la fermeture de Banco Continental, une banque importante du pays, et risquait donc d'avoir des répercussions économiques considérables, pouvant entraîner une augmentation des migrations et du trafic d'êtres humains en provenance du Honduras.<sup>104</sup>

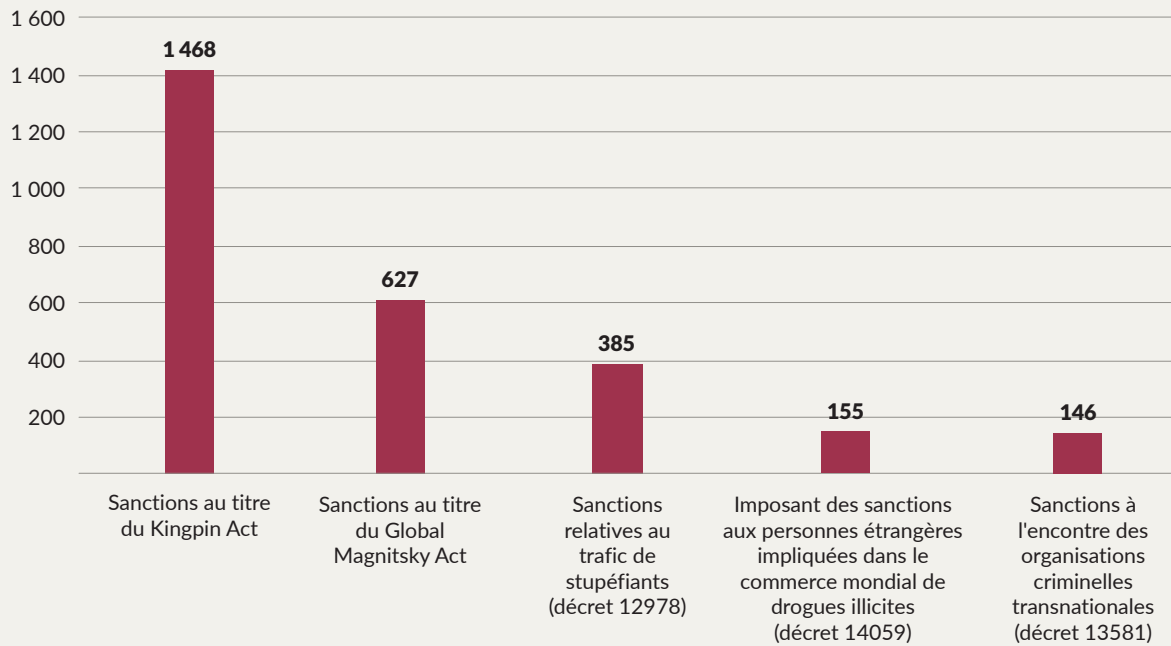
Le cas Rosenthal met en évidence les lacunes du système américain, notamment en matière de consultation des ambassades qui, officiellement, sont censées faire partie du processus de contrôle d'équité. Au cours de ce processus, les désignations sont généralement communiquées aux responsables pays du département d'État, qui les examinent et les transmettent aux ambassadeurs concernés s'ils les jugent controversées.<sup>105</sup> Dans certains cas, cela fonctionne bien. Les ambassadeurs sont tenus informés

et jouent parfois un rôle actif, soutenant ou opposant les décisions de désignation.<sup>106</sup> Dans d'autres cas, comme dans le cas du Honduras, le processus présente des lacunes. Dans le meilleur des cas, ces lacunes en matière de consultation ne font qu'entraver la capacité des ambassades à se préparer efficacement à la diffusion de messages publics locaux et la collaboration avec les gouvernements.<sup>107</sup> Dans le pire des cas, les décisions de désignation peuvent nuire aux efforts plus larges déployés par les États-Unis pour lutter contre la criminalité organisée.

Ce problème au Honduras a mis en évidence des objectifs parfois contradictoires et des problèmes de consultation au sein des institutions américaines. Dans ce cas, comme dans de nombreux autres liés à la drogue, les informations qui ont conduit à la désignation avaient été réunies lors d'enquêtes de la DEA. Ces enquêtes, de même que les objectifs de mission de la DEA et du ministère de la Justice en général, sont souvent très axées sur l'engagement de poursuites judiciaires par les États-Unis. Elles ne s'intéressent pas toujours aux objectifs de politique étrangère plus larges ni aux initiatives de lutte contre la criminalité que les États-Unis mènent dans un pays donné. De plus, l'autorité des ambassadeurs quant à leur mission est souvent mise à mal.<sup>108</sup> La forte dépendance de l'OFAC à l'égard des enquêtes de la DEA peut donc avoir des effets négatifs ou contre-productifs sur la politique étrangère, notamment dès lors que le processus global de contrôle d'équité ne prévoit pas la consultation des ambassades.<sup>109</sup>

Enfin, bien que les États-Unis disposent de fonctionnaires hautement qualifiés et expérimentés dans l'élaboration et la mise en œuvre de sanctions, leur expertise tend à se concentrer sur des programmes ou des pays spécifiques, principalement ceux considérés comme présentant des menaces de premier ordre pour la sécurité nationale, tels que les programmes de sanctions à l'encontre de la Russie adoptés suite à l'invasion de l'Ukraine, les programmes de lutte contre la prolifération en Iran et contre le terrorisme.<sup>110</sup> C'est le cas à la fois au sein du Trésor et au sein de l'ensemble des organes gouvernementaux. Cette concentration d'expertise n'est pas surprenante, mais elle limite la portée des régimes de sanctions qui, bien qu'importants, ne sont pas aussi cruciaux pour une administration. De nombreuses initiatives de lutte contre la criminalité entrent dans cette catégorie. Le changement d'administration présidentielle peut aggraver ce problème général lorsque les nouveaux hauts responsables de la sécurité nationale ne sont pas forcément bien au fait des nuances de la politique des sanctions. Il est donc important d'intégrer cette question aux programmes de formation professionnelle afin d'inclure des catégories plus larges d'acteurs au sein de la communauté interinstitutionnelle.





**FIGURE 3** Nombre de personnes et d'entités désignées par programme.

REMARQUE : Données exactes au mois de juin 2023.

SOURCE : Castellum.ai

En résumé, la politique de sanctions des États-Unis à l'encontre des acteurs criminels s'est développée et diversifiée depuis le début du millénaire. Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'un élargissement du recours aux sanctions par les États-Unis. Les sanctions sont devenues un « outil de première instance » pour répondre aux problèmes de sécurité nationale, et notamment de terrorisme, de prolifération nucléaire et d'États-nations adverses.<sup>111</sup>

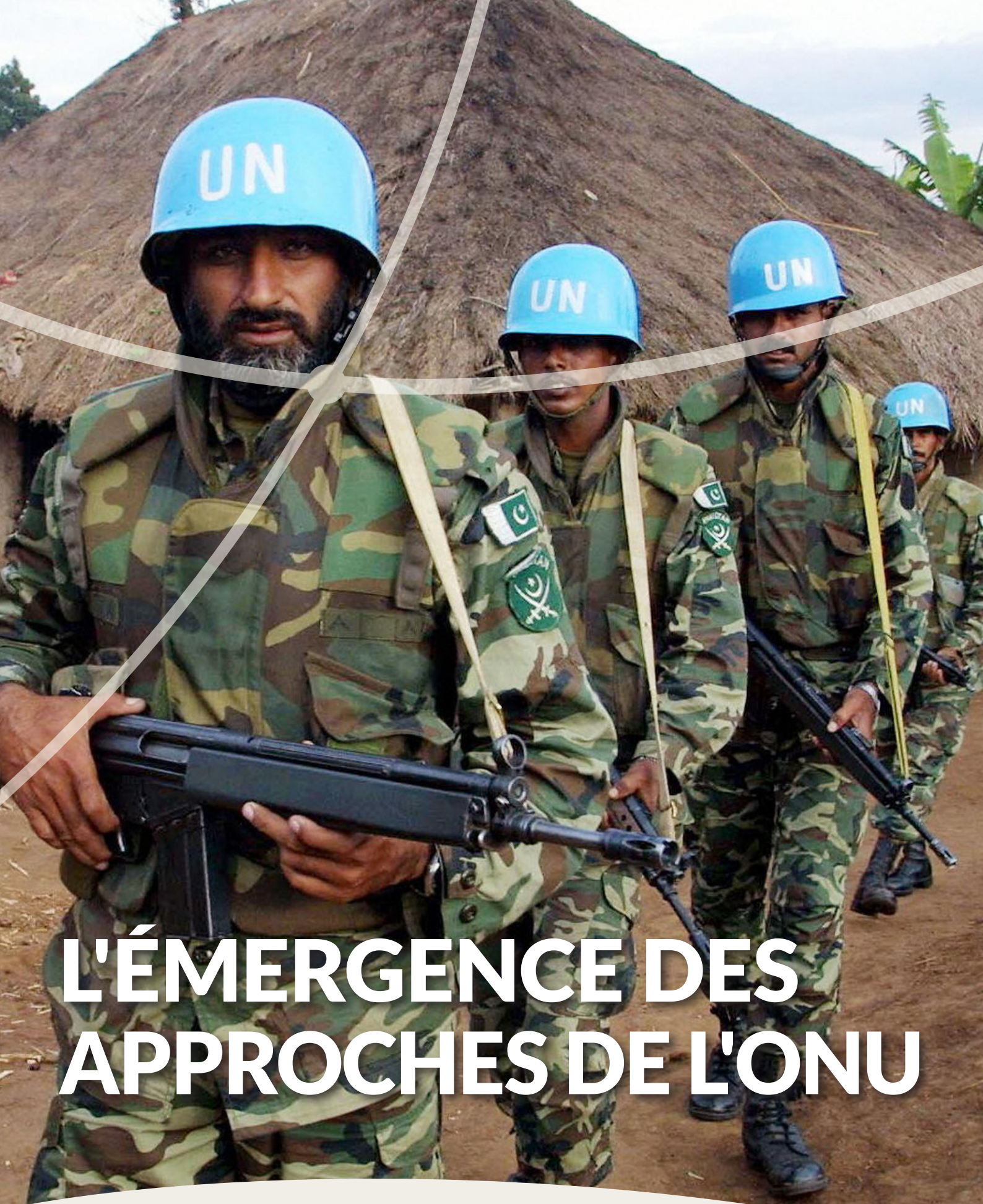
Les États-Unis sont passés d'un programme unique axé spécifiquement sur les trafiquants de drogue colombiens à une combinaison de lois (Kingpin Act, Fentanyl Sanctions Act et les deux Magnitsky Acts) et de décrets qui permettent désormais de prendre des sanctions ciblées à l'encontre de criminels, de bloquer notamment leurs avoirs et de leur refuser tout droit d'entrée aux États-Unis.

Les décrets se concentrent sur des sanctions thématiques, telles que celles visant le trafic de stupéfiants et les groupes criminels organisés, ou sur des sanctions par pays qui intègrent l'activité criminelle en tant que critère de désignation ou, lorsque d'autres critères de désignation sont utilisés, pour cibler les acteurs criminels.

Presque toutes ces initiatives se fondent sur la menace que font peser les différentes formes d'activités criminelles sur la sécurité nationale. Pour cette raison, l'objectif des sanctions n'est pas tant d'éliminer les marchés illicites en tant que tels que de marginaliser les acteurs criminels et d'atténuer les conséquences les plus graves de la criminalité sur l'économie mondiale, sur la stabilité politique et la corruption dans les pays vulnérables, ainsi que sur la paix et la sécurité.

La multiplication des régimes et des autorités de sanctions a été favorisée par la relative unanimité au sein du gouvernement américain quant à l'utilité des sanctions par rapport à leurs inconvénients. « Le capital politique requis pour instituer un nouveau programme de sanctions n'est pas énorme », a expliqué un ancien fonctionnaire américain. « [Ces sanctions sont une] démarche peu risquée mais très bénéfique pour le gouvernement de tenter d'impacter des acteurs étrangers d'une manière qui ne les toucherait pas autrement. »<sup>112</sup>






# L'ÉMERGENCE DES APPROCHES DE L'ONU

Arrivée des troupes de maintien de la paix de l'ONU à Kachele, en RDC, en octobre 2003.

© Simon Maina/AFP via Getty Images





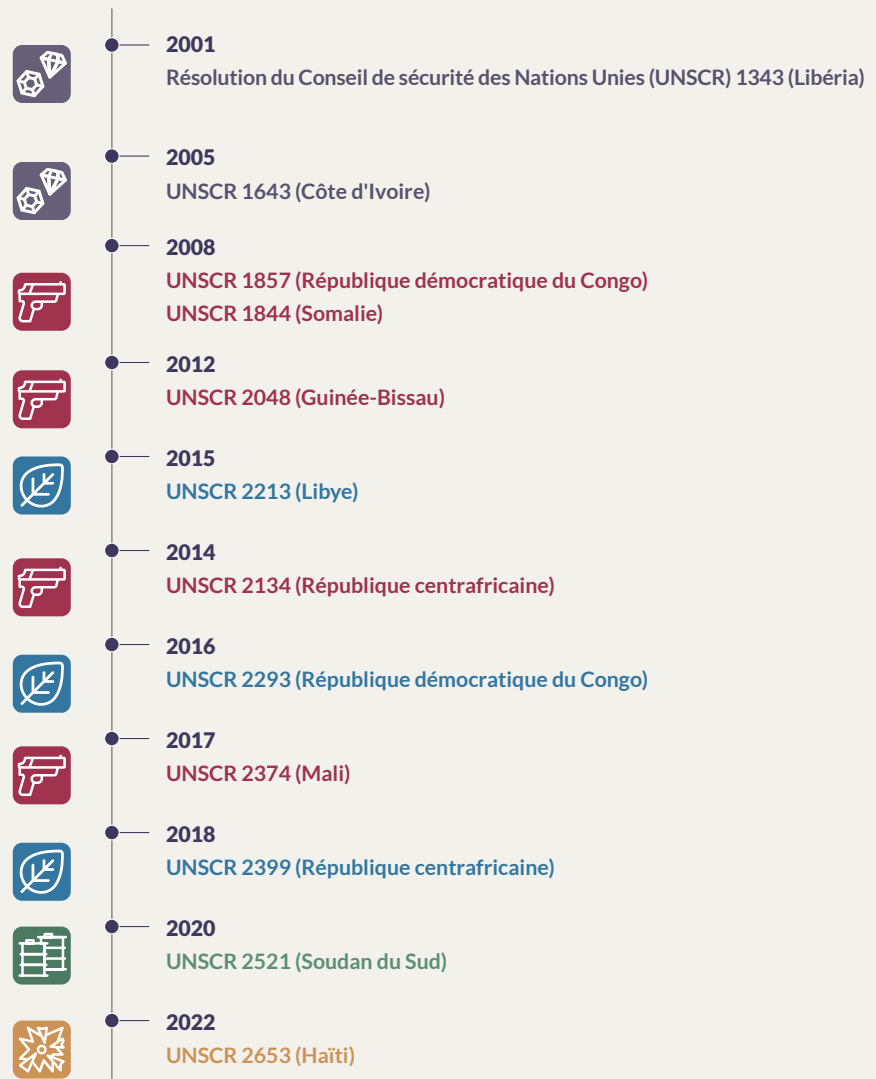
Ces 20 dernières années, les Nations Unies ont considérablement renforcé les sanctions prises à l'encontre des acteurs criminels. Contrairement aux nombreux programmes américains décrits ci-dessus, notamment les programmes thématiques fondés sur des objectifs de sécurité nationale, les programmes de l'ONU sont des régimes géographiques mis en place en réponse à des conflits et à des situations d'instabilité politique (y compris des passations de pouvoir anticonstitutionnelles). Cette approche s'attaque aux effets déstabilisateurs des économies illicites, les acteurs de la criminalité finançant souvent les acteurs impliqués dans des conflits ou les « fauteurs de troubles ».

Depuis sa création, l'ONU est habilitée à appliquer des sanctions lorsque la paix et la sécurité sont menacées, en vertu du chapitre VII de sa Charte. À l'instar des États-Unis, les sanctions ciblées imposées par les Nations Unies impliquent généralement une forme ou une autre de blocage des avoirs ou d'interdiction de voyager, dont la mise en œuvre incombe aux États membres.

Contrairement aux États-Unis, qui se sont petit à petit dotés d'un arsenal de lois et de décrets qui renforcent leur capacité juridique à prendre des sanctions, les Nations Unies ne disposent d'aucun critère pour déterminer les comportements précis qui peuvent mener à des désignations. Les régimes de sanctions sont créés au cas par cas par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour répondre à une menace ou à une violation de la paix au niveau international, détaillant les objectifs, les méthodes et les critères de désignation des personnes et entités sanctionnées.<sup>113</sup> Ces dynamiques peuvent être ajustées, et le sont souvent, lorsque le Conseil de sécurité réautorise les régimes de sanctions.


Dans ce contexte, le recours croissant des Nations Unies aux sanctions ciblées à l'encontre des acteurs criminels est lié à la manière dont la communauté internationale (en particulier les cinq membres permanents du Conseil de sécurité) conçoit les sanctions et voit le rôle des acteurs criminels dans le déclenchement ou le maintien des conflits ou les violations des droits de l'homme.<sup>114</sup>


Le changement de politique initial qui a ouvert la voie à l'utilisation de sanctions contre les acteurs criminels a été le développement de sanctions ciblées contre des individus et des entités représentant des menaces spécifiques à la paix et à la sécurité et contre les secteurs économiques qui soutiennent leurs activités.<sup>115</sup> En réponse aux critiques formulées à l'égard des sanctions par pays de portée globale prises dans les années 1990, les approches ciblées ont été adoptées de façon à minimiser l'impact des sanctions sur la population des pays concernés. Il en est ainsi pour tous les nouveaux régimes de sanctions adoptés depuis 2004.<sup>116</sup>




 Lien entre les diamants et le financement des conflits

 Les acteurs criminels peuvent être désignés s'ils sont liés à des acteurs impliqués dans des conflits ou à des auteurs de troubles

 Les personnes qui soutiennent des groupes armés ou des réseaux criminels par le biais de la criminalité liée aux ressources naturelles peuvent être désignées

 Les groupes armés et les réseaux criminels impliqués dans l'exploitation ou le commerce illicites de ressources naturelles aux effets déstabilisateurs peuvent être désignés

 Les personnes qui participent ou soutiennent des activités criminelles et des actes de violence impliquant des groupes armés et des réseaux criminels qui encouragent la violence peuvent être désignées

**FIGURE 4** Sélection de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU relatives aux sanctions et à la criminalité organisée.



Les sanctions ciblées sont conçues de façon à pouvoir être appliquées à des entités liées à l'État, mais aussi à des acteurs non étatiques tels que les réseaux terroristes, les milices et les groupes d'insurgés, ainsi qu'à leurs membres. Elles peuvent également s'imposer aux personnes impliquées dans certains types d'activités proscrites par les régimes de sanctions, y compris, dans certains cas, la participation à des économies illicites. Les sanctions ciblées sont, de surcroît, un moyen peu coûteux et relativement sûr de contraindre et d'influencer le comportement de certains acteurs dans des situations post-conflituelles parfois instables, par rapport à des interventions plus complexes, plus coûteuses et plus controversées comme les missions de maintien de la paix.<sup>117</sup>

La deuxième évolution en matière de politique découle de la reconnaissance croissante du lien entre économies illicites et conflits et, plus précisément, du fait que les premières pouvaient « alimenter » ou soutenir les seconds et, par conséquent, constituer un obstacle direct à la réalisation des objectifs de paix et de sécurité. C'est ce qui ressort, par exemple, des résolutions du Conseil de sécurité qui font de plus en plus référence aux marchés illicites sur les vingt dernières années (voir figure 5).<sup>118</sup> En 2022, 55 % des résolutions du Conseil mentionnaient un marché illicite, tandis que 22 % pointaient vers un acteur du crime organisé.<sup>119</sup> Au départ, les résolutions se focalisaient principalement sur les ressources naturelles exportées illicitement (diamants, bois et coltan, par exemple) ; les références à la traite des personnes et au commerce illicite d'espèces sauvages ne sont apparues qu'en 2008 et 2014 respectivement.<sup>120</sup>

Les régimes de sanctions ont évolué pour tenir compte de l'imbrication entre économies illicites et acteurs criminels. Ce phénomène s'est manifesté pour la première fois en Afrique de l'Ouest au début des années 2000. Les régimes de sanctions mis en place pour faire face aux conflits en Sierra Leone, au Libéria et en Côte d'Ivoire ont alors tous explicitement fait référence au rôle des ressources naturelles exportées illicitement dans le financement de ces conflits.<sup>121</sup> Dans le cas du Libéria, un petit nombre de particuliers a été sanctionné pour leur

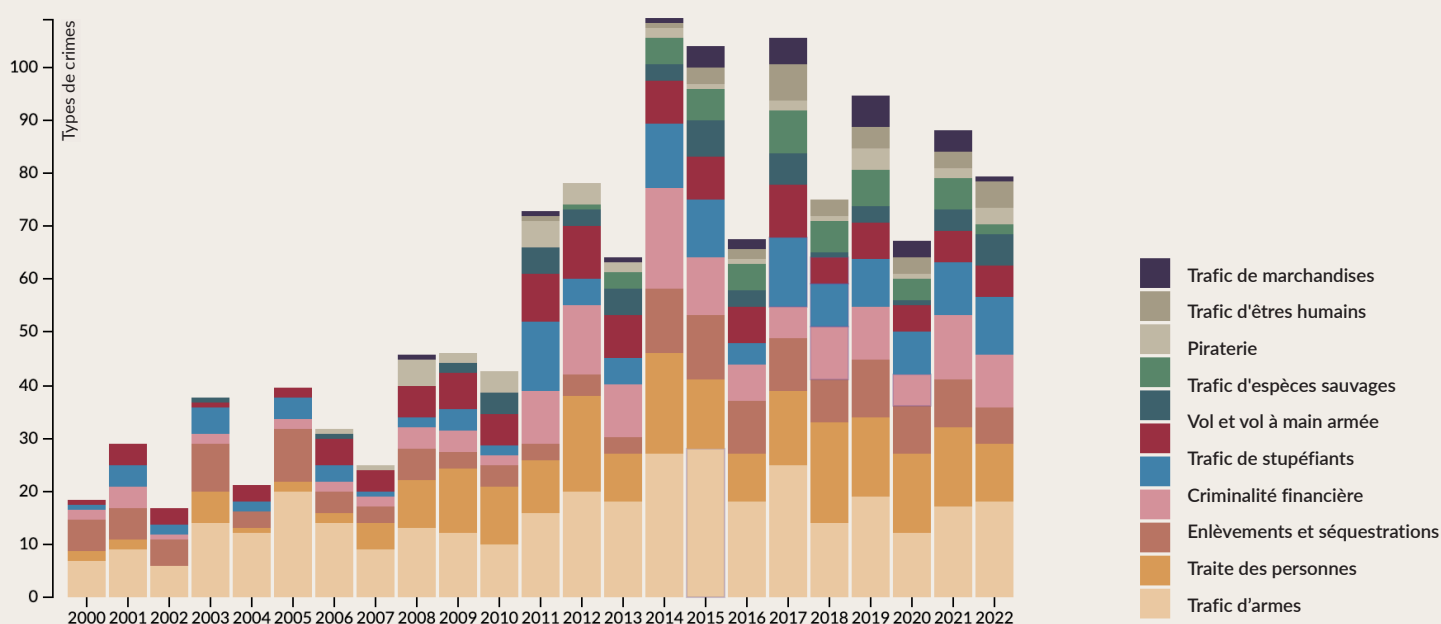


FIGURE 5 Résolutions du Conseil de sécurité mentionnant la criminalité organisée, 2000-2022.

SOURCE : GI-TOC

### Critères de désignation pour le régime de sanctions liées à Guinée-Bissau, UNSC 2048, 2012

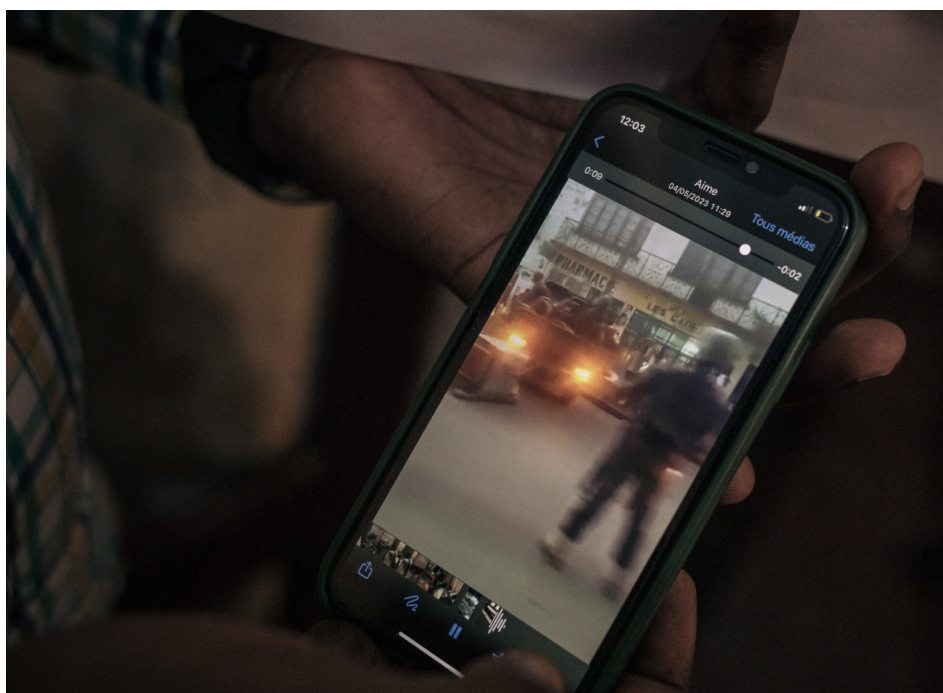
6. [...] les mesures [ci-dessus] s'appliquent aux personnes désignées par le Comité [...], qui :
  - (a) [...] cherchent à empêcher le retour à l'ordre constitutionnel, ou prennent des mesures qui compromettent la stabilité de la Guinée-Bissau, en particulier celles qui ont joué un rôle de premier plan dans le coup d'État du 12 avril 2012 et qui visent, par leurs actes, à porter atteinte à l'état de droit, à contester la primauté du pouvoir civil et à aggraver l'impunité et l'instabilité dans le pays ;
  - (b) [...] agissent pour le compte des personnes identifiées à l'alinéa a) ou en leur nom ou sur leurs instructions, ou qui leur fournissent soutien ou financement ;
7. [...] ce soutien ou financement peut consister notamment, mais sans s'y limiter, à utiliser le produit de la criminalité organisée, dont la culture, la production et le commerce illicites de stupéfiants et de leurs précurseurs en provenance de la Guinée-Bissau ou en transit dans le pays.

implication dans le commerce illicite de diamants et leur soutien aux acteurs impliqués dans les conflits. Ce sont-là, semble-t-il, les premières sanctions infligées pour un tel comportement.<sup>122</sup> L'aspect criminel passait toutefois généralement au second plan, le financement des acteurs parties aux conflits ou le contournement des sanctions sur l'exportation de certains biens primant en termes de sanctions.<sup>123</sup>

Si les économies illicites ont été incluses dans les régimes de sanctions, c'est en raison de leur rôle dans l'affaiblissement des processus de paix, et notamment dans la perturbation des processus constitutionnels et des transitions démocratiques. Le régime de sanctions de 2012 à l'encontre de la Guinée-Bissau, établi à la suite d'un coup d'État militaire, a mis en évidence le rôle du commerce de la cocaïne dans le financement et l'élaboration des objectifs du régime militaire et a permis de désigner des acteurs criminels liés à certaines figures politiques.<sup>124</sup> Dans ce cas, l'approche de l'ONU en matière de sanctions calquait celle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, qui a principalement eu recours à des sanctions pour lutter contre les changements de pouvoir non démocratiques.

Cette approche, qui consiste à sanctionner les acteurs criminels s'ils sont liés à des acteurs impliqués dans des conflits ou à des auteurs de troubles, s'est développée tout au long des années 2000 et 2010, notamment pour la République démocratique du Congo (RDC), la Guinée-Bissau et le Mali.<sup>125</sup> Dans certains cas, comme en Guinée-Bissau et au Mali, où le lien entre

certaines activités criminelles et des groupes armés ou des auteurs de troubles a pu être établi, les arguments liés à la criminalité pour justifier des sanctions ont été inclus dès la première version du régime de sanctions. Ces critères ne sont cependant souvent apparus que lors de renouvellements ultérieurs des régimes de sanctions, comme en RDC, ou étaient plutôt implicites que spécifiquement détaillés, comme en Somalie.<sup>126</sup>



Vidéo d'une opération de lutte contre le trafic d'or à Bukavu, RDC, 2023.

© Alexis Huguet/AFP via Getty Images



### Critères de désignation pour le régime de sanctions liées à République démocratique du Congo, UNSC2293, 2016

7. [...] les mesures [...] s'appliquent aux personnes et aux entités que le Comité aura désignées au motif qu'elles se livrent à des actes qui compromettent la paix, la stabilité ou la sécurité de la République démocratique du Congo ou concourent à de tels actes, c'est-à-dire :
  - (g) Apportent leur concours à des personnes ou entités, y compris des groupes armés ou des réseaux criminels, qui prennent part à des activités déstabilisatrices en République démocratique du Congo en se livrant à l'exploitation ou au commerce illicites de ressources naturelles, dont l'or ainsi que les espèces sauvages et les produits qui en sont issus ;
  - (h) Agissent au nom ou sur instruction d'une personne ou d'une entité désignée ou agissent au nom ou sur instruction d'une entité qui appartient à une personne désignée ou qu'elle contrôle ;
  - (i) Planifient, dirigent ou commanditent des attaques contre des soldats de la paix de la MONUSCO ou des membres du personnel des Nations Unies, ou participent à de telles attaques ;
  - (j) Fournissent à une personne ou entité désignée un appui financier, matériel ou technologique ou des biens ou services ;

D'autres types d'activités criminelles ont également été spécifiquement visés au cours de cette période, notamment le trafic d'espèces sauvages et la piraterie. Les désignations d'acteurs liés à ces marchés illicites ont suivi, mais en nombre limité, dans la mesure où l'objectif de la plupart des régimes de sanctions est de contraindre les acteurs parties au conflit à rechercher la paix et où le processus de désignation d'une cible de sanctions est souvent très politique, certains membres clés du Conseil de sécurité répugnant souvent à désigner des acteurs criminels.

Des groupes d'experts chargés de surveiller la situation sur le terrain dans les pays soumis à des sanctions, d'identifier les violations des régimes de sanctions et les personnes à désigner ont été créés par les régimes de sanctions des Nations Unies. Ces groupes, qui ont vu le jour sous le régime de sanctions contre l'Angola à la fin des années 1990, rédigent généralement des rapports très détaillés (le plus souvent rendus publics) qui analysent de manière pointue les liens entre acteurs politiques, activités criminelles et économies des conflits. Ces rapports soulignent souvent la manière dont cette interdépendance entrave les efforts visant à mettre en œuvre les accords de paix et à instaurer la stabilité.<sup>127</sup>

Dans certains cas, le rapport du groupe d'experts sur le rôle des marchés illicites dans un conflit donné a préfiguré l'élaboration de nouveaux critères de désignation.<sup>128</sup> Même lorsque les rapports des groupes spéciaux n'ont pas abouti à la désignation d'acteurs illicites, l'inclusion de noms spécifiques et d'informations sur certaines activités a dans les faits permis de « nommer et d'humilier », ce qui constitue une mesure de dissuasion.<sup>129</sup>

Au milieu des années 2010, la stratégie des régimes de sanctions de l'ONU à l'égard des acteurs criminels a commencé à évoluer. Les activités criminelles ont été sanctionnées en tant que telles, sans qu'il soit nécessaire d'établir un lien direct avec les acteurs des conflits. C'est là un tournant dans l'utilisation des sanctions pour lutter contre la criminalité organisée. C'est en Libye, en 2015, que ce changement a été acté pour la première fois. Les personnes « qui apportaient un soutien aux groupes armés ou aux réseaux criminels en extrayant illicitement du pétrole brut ou toute autre ressource naturelle en Libye » ont en effet alors pu être désignées.<sup>130</sup> L'année suivante, une formulation similaire a été adoptée pour la RDC. Elle permet la désignation des personnes ou entités impliquées dans des activités de soutien aux réseaux criminels. De plus, elle mentionne explicitement « les espèces sauvages et leurs produits » : c'est la première fois que ces marchés illicites sont inclus dans les critères de l'ONU.<sup>131</sup> D'autres régimes, notamment les régimes de sanctions contre la République centrafricaine (RCA) en 2018 et le Soudan du Sud en 2020, ont adopté des critères de désignation pour cibler les acteurs criminels.<sup>132</sup>

### Critères de désignation pour le régime de sanctions liées à Haïti, UNSCR 2653, 2022

15. Réaffirme que les mesures [...] s'appliquent [...] à toutes les personnes et entités, que le Comité créé en application [...] de la présente résolution aura désignées comme étant responsables ou complices d'activités faisant peser une menace sur la paix, la sécurité ou la stabilité en Haïti, ou comme ayant pris part, directement ou indirectement, à de telles activités ;
16. Décide que les actes [...] peuvent comprendre, sans s'y limiter :
  - a. Le fait de prendre part, directement ou indirectement, à des activités criminelles et à des actes de violence impliquant des groupes armés et des réseaux criminels qui encouragent la violence, notamment le recrutement forcé d'enfants par ces groupes et réseaux, les enlèvements, la traite des personnes et le trafic de migrants ainsi que les homicides et la violence sexuelle et fondée sur le genre, ou de soutenir ces activités ;
  - b. Le fait de soutenir le trafic et le détournement d'armements et de matériels connexes ou les flux financiers illicites qui y sont liés ;
  - c. Le fait d'agir pour le compte d'une personne ou entité se livrant aux activités visées [...] ou en son nom ou sur ses instructions, ou de lui fournir toute autre forme d'appui ou de financement, notamment en utilisant directement ou indirectement le produit de la criminalité organisée ;
  - d. Le fait d'agir en violation de l'embargo sur les armes imposé au paragraphe 11 de la présente résolution ;
  - e. Le fait de préparer, donner l'ordre de commettre ou commettre en Haïti des actes contraires au droit international des droits de l'homme ou au droit international humanitaire ou constituant des atteintes aux droits humains ou des violations de ces droits ;
  - f. Le fait de préparer, de donner l'ordre de commettre ou de commettre en Haïti des actes de violence sexuelle ou fondée sur le genre, y compris le viol et l'esclavage sexuel ;
  - g. Le fait de faire obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à Haïti, à l'accès à cette aide ou à sa distribution dans le pays ;
  - h. Le fait d'attaquer le personnel ou les locaux des missions et opérations des Nations Unies en Haïti ou d'apporter un appui à ces attaques[.]

Cette évolution des critères serait due à une combinaison de facteurs internes et externes à l'ONU. Selon une personne interrogée, le Département des affaires politiques des Nations Unies a reconnu que les paramètres traditionnels pour les sanctions étaient trop étroits et excluaient certains acteurs clés dont les activités étaient très déstabilisantes.<sup>133</sup> Dans le même temps, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont exercé une forte pression en faveur d'une approche plus large. En d'autres termes, « les idées internes de l'ONU ont convergé avec une pression externe qui allait dans le même sens ».<sup>134</sup>

Dans la pratique, cependant, même lorsque les régimes autorisent l'adoption de sanctions sur la base d'un soutien aux groupes criminels, les désignations concernent presque toujours des personnes en lien avec des acteurs impliqués dans un conflit, généralement par le biais du financement.

Avec la mise en place du régime de sanctions concernant Haïti en octobre 2022, les Nations Unies sont allées plus loin. En vertu des critères de ce régime, les gangs et les réseaux criminels constituaient les menaces majeures pour la paix, et les personnes impliquées dans des activités criminelles ou soutenant de telles activités, notamment la traite des personnes, le trafic de migrants, le trafic d'armes et le trafic de stupéfiants, pouvaient être désignées.<sup>135</sup> Les Nations Unies ont reconnu pour la première fois, à travers ces critères et la résolution prise pour créer le régime, que les acteurs et les activités criminels pouvaient constituer des menaces directes pour la paix et la sécurité. Il convient de noter que cette mesure a été prise en dépit de fortes divergences au sein des membres du Conseil de sécurité.

Parallèlement à l'identification accrue d'acteurs criminels comme menaces à la paix et la sécurité, on a également assisté à une tendance croissante dans les rapports de désignation (en particulier dans le régime de sanctions visant la RCA, l'État islamique d'Iraq et du Levant ou EIIL (Daech) et Al-Qaïda) à détailler les activités criminelles des groupes armés, des réseaux terroristes et de leurs membres, dont la taxation illégale, l'extraction illégale d'or et le trafic d'ivoire.

Selon un enquêteur de l'ONU en RCA, cette démarche a été entreprise en partie pour établir de bonnes relations avec le gouvernement, qui n'était pas très favorable aux sanctions de l'ONU.<sup>136</sup> Cela témoigne cependant également du fait que tous les groupes armés [en RCA] sont aussi des acteurs de l'économie. Il existe un noyau de griefs, mais à ce stade, tous les acteurs sont criminels : ils contrôlent les routes,

taxent la circulation des personnes et des biens, offrent une protection lors de la transhumance et sont impliqués dans le secteur minier.<sup>137</sup>

Parallèlement à l'élargissement des critères de désignation dans certains régimes, les Nations Unies ont commencé à utiliser d'autres critères, non fondés sur la criminalité, pour cibler les



criminels. L'exemple le plus flagrant en est la sanction de six passeurs et trafiquants d'êtres humains en Libye en 2018, en raison de leur implication dans la violation des droits de l'homme des migrants.<sup>138</sup> Cette mesure vise à lever un frein à la désignation des acteurs criminels dans le processus des Nations Unies (voir ci-dessous). Comme l'a expliqué un diplomate européen, « il est très compliqué de s'en prendre aux criminels ; recourir au droit international humanitaire ou à un lien avec la paix et les conflits est un moyen d'y parvenir. »<sup>139</sup>

## Le processus des sanctions de l'ONU

Ces 20 dernières années, les Nations Unies ont fait preuve d'une volonté accrue d'envisager et d'appliquer des sanctions ciblées pour lutter contre les acteurs de la criminalité organisée et les économies illicites en général qui menacent la paix et la sécurité. Cette évolution pourrait avoir un effet considérable sur la lutte contre les acteurs criminels, car les sanctions de l'ONU sont multilatérales et donc théoriquement appliquées par tous les membres de l'ONU, contrairement aux régimes unilatéraux utilisés par les États-Unis et d'autres États.<sup>140</sup>

Néanmoins, malgré l'intérêt croissant pour la désignation d'acteurs criminels et l'élaboration par le Conseil de sécurité de régimes qui vont dans ce sens, les désignations effectives restent limitées par rapport aux régimes des États-Unis et, dans une moindre mesure, de l'Union européenne. Cela s'explique par la complexité des processus de l'ONU, qui exigent qu'un consensus soit atteint.

Le processus de sanctions de l'ONU est lancé suite à un vote du Conseil de sécurité visant à établir un régime de sanctions sur un point donné par l'adoption d'une résolution. Les régimes portent généralement sur un pays : 30 des 31 régimes mis en place depuis 1968 entrent dans cette catégorie.<sup>141</sup> Seul le régime ciblant l'EiIL (Daech) et Al-Qaïda est thématique. Un ancien enquêteur des Nations Unies a affirmé que l'idée d'un régime thématique axé sur la criminalité organisée a suscité de l'intérêt et engendré des discussions, mais rien ne permet de dire que ce régime a progressé.<sup>142</sup>

Un homme teste son arme à Port-au-Prince, en Haïti. En 2022, les Nations Unies ont reconnu que les gangs constituaient la menace majeure pour la paix dans le pays et ont mis en place un régime de sanctions pour y répondre. © Alpeyrie/ullstein bild via Getty Images





**FIGURE 6** Processus d'élaboration des désignations de l'ONU.

Le Conseil de sécurité adopte une résolution par laquelle il établit un régime de sanctions donné, expose le problème de fond que les Nations Unies entendent traiter, crée un comité des sanctions et définit les critères d'inscription sur la liste des désignations et leurs conséquences (généralement des gels d'avoirs et/ou des interdictions de voyager). Les résolutions peuvent être, et sont souvent, mises à jour pour inclure ou supprimer des critères de désignation en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain ou de la compréhension qu'en a le Conseil de sécurité.<sup>143</sup> C'est ce qui ressort, par exemple, de l'élargissement des critères de désignation pour inclure des références aux acteurs économiques illicites liés aux groupes armés en RDC, en RCA et en Libye.

Le Comité des sanctions est le principal responsable de la mise en œuvre du régime. Il est composé d'experts représentant les 15 membres du Conseil de sécurité et est supervisé par un président et un vice-président (tous deux généralement nommés parmi les membres élus et non permanents du Conseil).<sup>144</sup> Les Nations Unies apportent au Comité un soutien administratif et une aide à la recherche par l'intermédiaire du Service du secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de sécurité (SCSOB).<sup>145</sup> Le Comité des sanctions supervise tous les aspects du régime, y compris la désignation des acteurs, l'évaluation du respect des sanctions et le retrait des individus des listes de sanctions.

Le processus d'élaboration des désignations commence généralement par la collecte d'informations sur les individus ou les acteurs dont les actions contreviennent aux interdictions énoncées dans la résolution. Comme indiqué précédemment, les groupes d'experts jouent de plus en plus ce rôle, soumettant des rapports à mi-parcours et des rapports annuels, ainsi que des dossiers de désignation confidentiels et souvent très détaillés.<sup>146</sup> Si d'autres acteurs, tels que les organisations issues de la société civile, ne peuvent pas présenter de projets de désignation, ils peuvent collaborer avec les groupes d'experts et les États membres et fournir des informations importantes. Les dossiers de désignation sont souvent longs. Y



sont exposées les raisons et les preuves qui permettent d'affirmer qu'une personne ou une entité a commis des actes répondant aux critères de désignation d'un régime donné. Les membres du Conseil de sécurité peuvent également formuler des propositions de désignation.

Une fois que le Comité des sanctions a reçu les propositions de désignation, les États membres évaluent la solidité des preuves, vérifient le respect des droits à une procédure équitable et les impacts potentiels sur les objectifs du régime de sanctions ainsi que sur les intérêts des membres en matière de politique étrangère. Les dossiers sont normalement renvoyés aux capitales nationales pour examen et contribution interinstitutionnels.

Contrairement aux systèmes des États-Unis, de l'Union européenne et du Royaume-Uni, les Nations Unies ne disposent d'aucune norme propre en matière de preuve pour les désignations. Des anciens experts interrogés dans le cadre du présent rapport ont indiqué que, pour aboutir, une désignation doit en général s'accompagner de preuves substantielles. Toutefois, le niveau de preuve peut varier et n'est pas lié aux exigences formelles des Nations Unies, mais plutôt aux critères pour satisfaire des États membres du Comité. Un ancien fonctionnaire américain a fait remarquer que « les États-Unis ne permettent pas que les choses avancent à l'ONU si les conditions nationales [de désignation] ne sont pas réunies au préalable. Nous procédons à une analyse juridique très approfondie. »<sup>147</sup> Toutefois, selon l'expérience d'un fonctionnaire européen, la « rigueur quant au niveau de preuves n'est pas toujours de mise. Les exigences en matière de preuves peuvent être peu élevées et si personne ne les conteste, la désignation est actée. »<sup>148</sup>

Souvent, les propositions de désignation sont mises en suspens après que les diplomates des membres du Conseil les ont envoyées à leur gouvernement d'origine pour examen. Un diplomate ayant siégé dans plusieurs Comités des sanctions a fait remarquer : « Souvent, il y a très peu d'intérêt à donner suite aux propositions de désignation, à moins qu'on ne soit sûrs à 100 % [que] quelqu'un est impliqué dans des crimes ou qu'il y a des intérêts politiques [nationaux] en jeu. »<sup>149</sup> Même lorsqu'un membre du Conseil de sécurité a intérêt à faire avancer une proposition de désignation, la question qui se pose souvent est la vigueur de leur intérêt et le degré d'opposition à cette désignation.

En parallèle, les membres du Comité négocient pour que les dossiers de désignation soient approuvés à l'unanimité. Souvent, cela implique un certain niveau de contrepartie et un lobbying important. Un fonctionnaire européen qui a mené des processus pour désigner des acteurs criminels au sein du Conseil a souligné l'importance des actions de

sensibilisation et de lobbying requises auprès des pays qui partagent les mêmes valeurs et en particulier des pays non occidentaux. Dans la mesure du possible, obtenir le soutien actif ou tacite du pays dans lequel la désignation a lieu peut s'avérer déterminant pour surmonter une opposition bien ancrée.<sup>150</sup>

On peut s'opposer à une désignation sur la base de lacunes en matière de preuves, mais les composantes idéologiques sont également importantes. La Russie et la Chine se sont toujours méfiées de la désignation d'acteurs criminels, affirmant toutes deux que les activités criminelles sont un problème interne pour l'État soumis à un régime de sanctions et ne relèvent donc pas de la compétence du Conseil de sécurité.<sup>151</sup> De plus, les liens entre certains acteurs criminels et les élites nationales peuvent brouiller la frontière entre les criminels et le type d'« ennemis de l'État » plus évidents que la Chine et la Russie ont toujours préféré désigner. Plus largement, cette résistance est liée à une opposition de longue date à l'engagement du Conseil dans des activités considérées comme ne relevant pas de la Charte des Nations Unies.<sup>152</sup>

La Russie et la Chine se sont toutefois montrées plus favorables à la désignation d'acteurs criminels lorsqu'une menace claire pesait sur la paix et la sécurité, comme dans le cas du régime de sanctions liées à Haïti. La Russie et la Chine ont soutenu l'idée d'envisager d'autres désignations pour lutter contre l'insécurité dans ce cas précis.<sup>153</sup>

De manière plus générale, le risque que des intérêts nationaux spécifiques soient remis en cause constitue un obstacle à la négociation des désignations.<sup>154</sup> Le Royaume-Uni, par exemple, a mis fin à une proposition des États-Unis visant à imposer des sanctions de l'ONU à deux pirates somaliens en 2010, apparemment sous la pression de son secteur maritime, qui craignait que les sanctions ne limitent sa capacité à payer des rançons aux pirates en échange de la libération de navires et des marins.<sup>155</sup> De plus, un ancien enquêteur des Nations Unies a noté que « la présence ou l'absence d'intérêts [russes et chinois], et les orientations correspondantes des régimes, sont l'une des raisons pour lesquelles on observe un tel distinguo dans les activités de désignation ».<sup>156</sup>

Si les négociations au sein du comité des sanctions aboutissent à un accord informel, l'étape suivante consiste à envoyer un courrier électronique officiel, accompagné d'une lettre et d'un exposé des motifs, à tous les membres dudit comité.<sup>157</sup> Un délai, généralement de cinq jours, est fixé pour l'enregistrement des objections ou des mises en suspens.<sup>158</sup> Si aucune objection n'est enregistrée, la désignation est adoptée et sera ensuite annoncée publiquement, les États membres des

Nations Unies étant alors responsables de la mise en œuvre des sanctions financières ou des interdictions de voyager de la personne ou de l'entité désignée.

Le système des Nations Unies comprend des mécanismes de radiation, qui permettent aux États de demander la radiation de leurs ressortissants ou résidents et aux personnes elles-mêmes de présenter des demandes de radiation. Dans le premier cas, un État peut adresser une demande directe à un Comité des sanctions donné.<sup>159</sup> Dans le deuxième cas, l'individu soumet généralement une requête au point focal pour les radiations, une composante du SCSOB qui reçoit les requêtes pour tous les régimes de sanctions, à l'exception du régime pour l'EIL (Daech) et Al-Qaïda, qui dispose d'un mécanisme autonome impliquant un médiateur. Le point focal envoie à son tour les demandes de radiation au président du Comité des sanctions concerné, qui évalue ensuite chaque demande. Comme pour les désignations, aucun des membres du Comité ne doit faire objection aux demandes de radiation pour que celles-ci soient acceptées.

En règle générale, le demandeur doit démontrer que son inscription sur la liste est erronée ou qu'il ne remplit plus les critères définis dans le régime de sanctions en vertu duquel il a été inscrit sur la liste.<sup>160</sup> Les efforts visant à évaluer les changements de comportement peuvent être entravés par la mémoire institutionnelle limitée au sein du système du fait de la reconstitution régulière des comités et des groupes d'experts.<sup>161</sup> La radiation ou le réexamen des dossiers peuvent en pâtir. Selon un ancien enquêteur des Nations Unies, « il n'y a pas beaucoup de recours lorsque les informations réunies sur une personne sont erronées. Chaque Comité applique ses propres règles de fonctionnement et, comme dans un tribunal, la procédure d'appel est votre responsabilité. »<sup>162</sup>

Les processus de désignation et de radiation de l'ONU sont généralement lents et éminemment politiques. Compte tenu de la nature opaque des Comités des sanctions, et plus largement du Conseil de sécurité, le soutien et l'opposition à des désignations spécifiques sont souvent occultés, ce qui donne l'impression d'un processus legaliste, fondé sur le mérite, plutôt que sur la réalité hautement politique et souvent transactionnelle du processus.<sup>163</sup> Alors que les régimes liés à la non-prolifération et au terrorisme font souvent l'objet d'un consensus relativement facile à atteindre, les régimes géographiques (qui englobent toutes les désignations pour activités criminelles imposées par les Nations Unies) sont souvent compliqués par les intérêts des États membres en lien avec leur politique intérieure et étrangère.<sup>164</sup> Même les dossiers de désignation complets qui explicitent l'implication d'une potentielle personne ou entité désignée dans une activité sanctionnable

n'entraînent souvent pas l'application de sanctions.<sup>165</sup> Un ancien expert du groupe d'experts sur la Libye a parlé de « désignations potentielles qui ont été immédiatement bloquées [au Conseil]. Cela m'a découragé. J'ai compris que le problème n'était pas la qualité des preuves, mais les conditions politiques entourant la désignation. »<sup>166</sup>

Le recours par les Nations Unies à des régimes de sanctions pour lutter contre les acteurs de la criminalité organisée et d'autres acteurs en général pose d'autres problèmes. À commencer par les panels d'experts. Ces derniers se sont révélés être une innovation précieuse, fournissant aux comités des sanctions et au Conseil de sécurité des analyses de terrain approfondies de situations de conflit et d'après-conflit souvent opaques et très complexes. Ils démocratisent ainsi l'accès des membres du comité à l'information et réduisent la dépendance à l'égard des informations fournies par les grands États membres disposant de ressources importantes, notamment les cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

Les panels sont néanmoins confrontés à plusieurs problématiques structurelles. La plus importante d'entre elles est peut-être leur mandat relativement court : dans la plupart des cas, il est limité à une seule année. Un ancien expert a souligné l'impact de cette situation :

[Le principal ennemi est le temps. Les enquêtes sur les réseaux [de criminalité organisée transnationale] sont très longues [...]. Au début du mandat, on sait qu'il faut faire des choix. On peut avoir cinq pistes possibles, mais il sera impossible de toutes les faire aboutir en 12 mois. [On mise donc sur les pistes les plus prometteuses ou les plus favorables, et parfois on se heurte à un mur.]<sup>167</sup>

Cette même personne interrogée a déclaré qu'il faudrait étendre les mandats des groupes afin de pouvoir disposer du temps nécessaire pour mener les enquêtes, comme cela a, par exemple, été le cas avec le régime EIL (Daech) et Al-Qaïda.<sup>168</sup>

Élargir les mandats des groupes d'experts permettrait également d'atténuer les pressions exercées par les membres lorsque les enquêteurs suivent des pistes particulièrement sensibles. Le Secrétariat de l'ONU recrute des experts, mais les États membres du Conseil de sécurité influent sur la sélection, faisant pression en faveur de certains et en bloquant d'autres.<sup>169</sup> Ces dix dernières années, les États membres ont régulièrement bloqué la reconduction de certains experts. Dans un cas, l'ensemble du groupe d'experts pour la RCA s'est vu refuser le renouvellement de son mandat, apparemment en raison des sensibilités d'un État membre concernant certaines des enquêtes qu'il avait menées.<sup>170</sup> L'ampleur



des enquêtes et la capacité des experts à suivre des pistes particulièrement complexes peuvent être menacées.

La lenteur à laquelle les responsabilités des groupes d'experts s'élargissent constitue un troisième problème. Au-delà de l'évaluation de la mise en œuvre et de l'identification des contrevenants aux régimes, beaucoup de groupes sont désormais chargés de sensibiliser à la nature d'un régime de sanctions donné et aux ramifications de la transgression pour les États et les acteurs du secteur privé.<sup>171</sup> En effet, les groupes d'experts sont devenus le principal outil polyvalent des comités sur le terrain, ce qui a des répercussions sur leur capacité à mener les enquêtes rigoureuses généralement nécessaires dans les affaires de criminalité organisée et d'acteurs économiques illicites.

Les groupes d'experts sont confrontés à un dernier problème : les protections limitées dont ils disposent. Bien qu'ils soient chargés d'enquêter sur des questions très sensibles dans des situations de conflit instables, les experts sont en fait des consultants indépendants, qui ne bénéficient pas des protections accordées au personnel des Nations Unies.<sup>172</sup> Ils sont également tenus de souscrire une assurance maladie privée en cas de maladie ou de blessure, ainsi qu'une assurance évacuation. Leur travail sur les économies illicites et les structures de pouvoir associées accroît encore davantage les risques encourus. Dans plusieurs cas, des experts ont été tués ou placés en détention, ce qui souligne les dangereuses limites du devoir de protection de l'ONU et de sa capacité à soutenir et à faire le nécessaire pour que les missions soient menées à bien.<sup>173</sup>

Un ancien expert a souligné que « les Nations Unies ne sont pas conçues pour soutenir correctement des organes de collecte de renseignements [comme les groupes d'experts] en dehors du contexte des missions de maintien de la paix. »<sup>174</sup> Compte tenu de la décision de l'ONU de retirer ses missions de maintien de la paix en juin 2023 du Mali, et potentiellement de la RDC, la question de savoir comment améliorer le système pour fournir une protection et un soutien suffisants aux membres des groupes d'experts est cruciale.<sup>175</sup>

Outre les problèmes liés aux groupes d'experts et aux processus, les Nations Unies ont du mal à utiliser leurs sanctions de façon stratégique, y compris à l'encontre des acteurs criminels. Dans la plupart des cas, les sanctions sont utilisées conjointement à d'autres outils, notamment la coopération diplomatique, les missions de maintien de la paix (dont les mandats comportent également des éléments de plus en plus explicites liés à la criminalité organisée) et le soutien au renforcement

des capacités. Comme aux États-Unis, les sanctions sont un outil parmi d'autres pour traiter un problème donné.

Les lacunes observées aux États-Unis semblent se retrouver actuellement dans l'utilisation que les Nations Unies font des sanctions, dont certaines sont imparfaitement intégrées dans les stratégies pays générales et souvent mal coordonnées avec d'autres outils.<sup>176</sup> « Le recours conjoint aux sanctions et à d'autres outils fait l'objet d'une certaine réflexion stratégique », a expliqué un diplomate européen, « mais il n'est pas aussi bien planifié qu'il pourrait l'être. En fin de compte, les personnes qui travaillent sur [ces questions] se concentrent davantage sur les problèmes à court terme. »<sup>177</sup>

Par rapport aux États-Unis, l'ONU reste un acteur au rôle limité en matière de sanctions et de criminalité organisée. L'augmentation du nombre de régimes comprenant des critères pour désigner des acteurs criminels ne s'est pas accompagnée d'une hausse notable du nombre de désignations de ce type. C'est en grande partie dû à des problèmes structurels et en particulier à la nature éminemment politique du processus de sanctions de l'ONU et du besoin d'unanimité. Cette situation a été aggravée à la fois par des questions idéologiques, telles que le scepticisme historique de la Russie et de la Chine à l'égard de la désignation d'acteurs économiques illicites, et par les intérêts spécifiques des États membres en matière d'économie ou de politique étrangère. Néanmoins, il est important de souligner que certains aspects du processus des Nations Unies sont à la fois fonctionnels et novateurs. Les groupes d'experts, par exemple, se sont révélés précieux pour la collecte de données sur les questions de paix et de conflit et sur la fraude aux sanctions, ainsi que pour l'élaboration de dossiers de désignation d'individus et d'acteurs susceptibles d'être sanctionnés.

Malgré les problèmes d'application, il existe un consensus croissant au sein des Nations Unies, comme le montrent les régimes et les désignations, sur le fait que les acteurs de la criminalité organisée sont des obstacles majeurs à la paix, à la sécurité et aux droits de l'homme, et qu'ils doivent être combattus en employant tous les outils disponibles. Ce consensus envoie à n'en pas douter un signal fort à la communauté internationale sur cette question. De plus, comme le montre le nouveau régime concernant Haïti, l'opposition n'a pas empêché le renforcement des sanctions contre la criminalité organisée transnationale. Comme l'a fait remarquer un enquêteur des Nations Unies, en évoquant la volonté croissante de l'Organisation de sanctionner les acteurs criminels, « elle n'a pas fait marche arrière : ceci un succès. »<sup>178</sup>






# L'ÉVOLUTION DES APPROCHES DE L'UE ET DU ROYAUME-UNI

Les dirigeants de l'Union européenne se réunissent pour un sommet de fin d'année afin de discuter des sanctions contre la Turquie et d'autres points à l'ordre du jour, Bruxelles, décembre 2020.

© Olivier Matthys/POOL/AFP via Getty Images



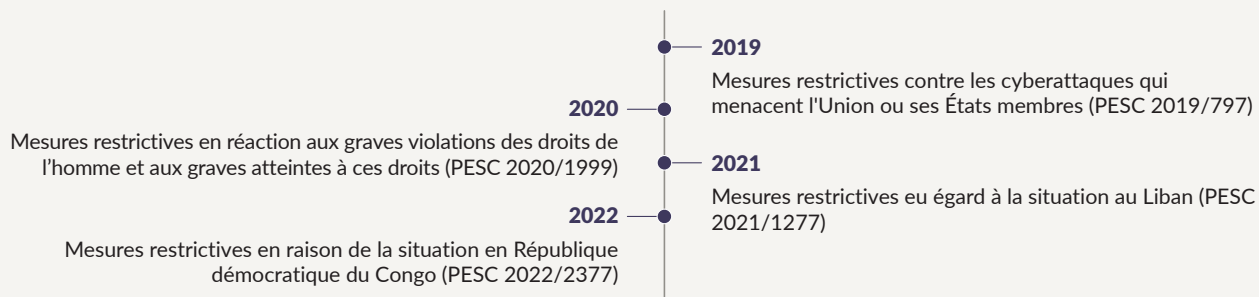


Ces vingt dernières années, l'UE, ses 27 États membres et, depuis 2020, le Royaume-Uni en tant qu'acteur unilatéral, ont manifesté un intérêt et une volonté accrues de recourir à des sanctions économiques et de mobilité ciblées contre les acteurs criminels.<sup>179</sup> Le recours à ces sanctions, qualifiées de « mesures restrictives » par l'UE, n'a pas été comparable en volume et en portée aux programmes de sanctions des États-Unis et n'est que modérément supérieur à celui de l'ONU. L'Union européenne n'en demeure pas moins un acteur potentiellement important, qui, en raison de sa taille et de son importance financière, pourrait avoir un impact substantiel sur les réseaux et les acteurs criminels à l'échelle mondiale, si elle exerçait plus fortement l'autorité en matière de mesures restrictives dont elle dispose actuellement.<sup>180</sup>

De même, le Royaume-Uni, dans le sillage de son départ de l'UE, a développé de nouveaux outils de sanctions ciblées visant explicitement la criminalité et la corruption. Ces approches présentent un potentiel considérable, compte tenu de l'importance du Royaume-Uni pour la finance mondiale et de l'intérêt manifeste des autorités britanniques à les exploiter dans le cadre de leurs stratégies de politique étrangère, même si leur utilisation à l'encontre des acteurs criminels reste à ce jour limitée.<sup>181</sup>

Les sanctions de l'UE reposent sur un cadre légèrement différent de celui des États-Unis, principalement basé sur la sécurité nationale, ou des Nations Unies, où priment la paix et la sécurité, et répondent globalement à un double objectif.<sup>182</sup> Premièrement, faire face aux menaces pour la paix et la sécurité, à la fois en intégrant les sanctions de l'ONU dans le droit interne des États membres de l'UE et en prenant des sanctions autonomes. Deuxièmement, imposer des sanctions autonomes ciblant des objectifs thématiques, tels que le soutien à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'homme et la défense des principes du droit international.<sup>183</sup>

L'UE applique des sanctions depuis relativement longtemps : les premières sanctions unilatérales de l'UE ont été imposées en 1980 à l'encontre de l'Union soviétique suite à son invasion de l'Afghanistan. Leur utilisation s'est progressivement intensifiée au cours des années 1980 et 1990.<sup>184</sup> À l'instar des États-Unis et des Nations Unies, l'UE s'est détournée des sanctions globales à la fin des années 1990, optant plutôt pour des approches plus ciblées, telles que le blocage des avoirs financiers et les interdictions de visa.<sup>185</sup> Malgré le passage à des approches ciblées, l'accent est resté principalement centré sur les pays individuels. Cette situation a changé en 2001, avec l'élaboration d'un régime horizontal de lutte contre le terrorisme, en grande partie en réponse aux attentats du 11 septembre à New York.<sup>186</sup> Elle a conduit à une forte augmentation du ciblage d'acteurs sans lien avec des États et a favorisé l'adoption d'une approche similaire dans les régimes géographiques, avec des implications sur l'évolution des désignations visant les acteurs criminels au cours de ces 20 dernières années.



**FIGURE 7** Sélection de régimes de sanctions de l'UE visant la criminalité organisée.

D'une manière générale, l'adoption par l'UE de mesures restrictives visant les acteurs criminels s'est faite en trois vagues. La première a consisté à mettre en œuvre les régimes de sanctions des Nations Unies, qui incluent les désignations décidées par les différents Comités des sanctions.<sup>187</sup> Le processus à l'œuvre ici était moins intentionnel qu'automatique, les sanctions de l'ONU étant généralement appliquées automatiquement par le biais de décisions et de règlements du Conseil de l'UE, qui s'imposaient à tous les États membres.<sup>188</sup> Le nombre de désignation d'acteurs criminels par l'UE a ainsi augmenté suivant la multiplication des sanctions ciblées des Nations Unies à l'encontre des acteurs criminels dans les années 2000 et 2010.

À noter que l'UE a toujours eu le droit d'imposer des sanctions aux personnes désignées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, mais aussi d'appliquer ses propres désignations. Appelées « surréglementation » ou « sanctions complémentaires », ces désignations peuvent survenir lorsque des désaccords politiques au sein du Conseil de sécurité empêchent la désignation d'une personne ou d'une entité que les États membres de l'UE estiment devoir être sanctionnée ou limitent l'inclusion d'outils de sanction spécifiques dans un régime. La deuxième vague de mesures de l'UE visant à désigner des acteurs criminels appartient à la catégorie de surréglementation des régimes de sanctions géographiques existants des Nations Unies.

En Libye, par exemple, l'UE a utilisé les critères de désignation existants de l'ONU en 2020 pour sanctionner un passeur de personnes présumé.<sup>189</sup> Dans d'autres cas, l'UE a adopté des critères de désignation qui vont plus loin que ceux prévus par les résolutions de l'ONU. En RDC, l'UE a mis à jour ses critères en 2022 pour permettre la désignation de tout acteur ou entité qui « tire/a tiré parti du conflit armé, de l'instabilité ou de l'insécurité en RDC, y compris en exploitant ou en faisant le commerce illicite de ressources naturelles et d'espèces sauvages ».<sup>190</sup> Délaissant la nécessité pour les acteurs criminels d'être liés au financement des groupes armés, cette mesure élargit considérablement l'éventail des individus et des entités susceptibles d'être ciblés, bien qu'aucune désignation n'ait encore été effectuée sur la base des nouveaux critères. Il semble que la surréglementation des sanctions à l'encontre des acteurs criminels, bien qu'extrêmement limitée à l'heure actuelle, soit susceptible de s'étendre.<sup>191</sup>

La dernière vague concerne les régimes de sanctions entièrement autonomes mis en place par l'UE. L'Union européenne dispose d'un certain nombre de régimes de ce type, dont la plupart sont axés sur des pays spécifiques, tels que la Syrie, la Guinée et le Venezuela. Dans la plupart des cas, leurs objectifs, et donc les critères de désignation, tournent autour d'objectifs de politique étrangère assez classiques. Toutefois, des initiatives ont été prises pour utiliser les critères existants afin de cibler les activités criminelles, ou pour intégrer des critères relatifs à la criminalité organisée et à la corruption directement dans les nouveaux régimes.<sup>192</sup> À titre d'exemple, sous le régime lié à la Syrie, l'UE a désigné en avril 2023 quinze personnes et entités impliquées dans le trafic de stupéfiants, soulignant que la production et le trafic de stupéfiants





dans le pays étaient devenus un « modèle économique dirigé par le régime, enrichissant le cercle intime du régime et lui fournissant des revenus pour alimenter sa capacité à maintenir ses politiques de répression ». <sup>193</sup> Un exemple de nouveaux critères élaborés pour cibler la criminalité et la corruption peut être observé au Liban voisin, où le régime autonome de mesures restrictives de l'UE, mis en œuvre en 2021, permet de désigner des personnes impliquées dans de « graves malversations financières impliquant des fonds publics ». <sup>194</sup> Bien qu'il n'y ait eu à ce jour aucune désignation pour corruption, la décision de l'Union européenne d'inclure ce type d'activité témoigne d'une évolution théorique de ce que les mesures restrictives peuvent accomplir.

L'UE s'est par ailleurs dotée d'un nombre croissant de régimes de sanctions horizontales qui ciblent des questions thématiques distinctes à l'échelle mondiale. Deux d'entre eux, qui ciblent les cyberattaques et les violations des droits de l'homme, ont un rôle important dans la lutte contre la criminalité organisée.

Le régime de sanctions relatif aux cyberattaques est apparu à la suite d'un certain nombre d'incidents visant l'UE et ses États membres. Deux États en particulier (le Royaume-Uni et les Pays-Bas) ont été confrontés à des incidents majeurs, ce qui les a incités à demander un nouveau régime pour faire face à la menace. <sup>195</sup> Bien que motivé par des incidents considérés comme liés à des États, le régime comprend des critères et des termes qui s'imposent également aux acteurs non étatiques, y compris les acteurs motivés par des intérêts pécuniaires, dès lors que l'ampleur de l'attaque est conforme aux critères détaillés dans la résolution du Conseil. <sup>196</sup> En pratique, les 12 désignations adoptées à ce jour concernent toutes des acteurs ou des entités considérés comme liés à des États-nations ou directement employés par eux. Néanmoins, compte tenu de l'omniprésence croissante de la cybercriminalité, le régime reste un outil potentiellement puissant mais sous-utilisé.

Les efforts visant à créer un régime de sanctions à l'encontre des violations flagrantes des droits de l'homme ont débuté en 2018, toujours sous l'impulsion des Pays-Bas. <sup>197</sup> Les approches visant à faire respecter les droits de l'homme ont longtemps été une composante majeure des programmes pays de l'UE, reflétant une priorité clé du bloc, mais elles étaient liées à des zones géographiques spécifiques. L'élaboration d'un régime thématique a été considérée comme un moyen d'étendre l'applicabilité des mesures et donc de faciliter le recours aux sanctions pour lutter contre les auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme. <sup>198</sup>

**Opération de sauvetage de migrants au large des côtes libyennes, 2016. En 2020, l'UE a sanctionné un passeur de clandestins en Libye.** © *Andreas Solaro/AFP via Getty Images*

### Critères de désignation relatifs à la décision (PESC) 2020/1999 du Conseil de l'UE

Article 1.1. La présente décision établit un cadre pour des mesures restrictives ciblées visant à faire face aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits dans le monde. Elle s'applique:

- (a) au génocide ;
- (b) aux crimes contre l'humanité ;
- (c) aux graves violations des droits de l'homme ou graves atteintes à ces droits suivantes :
  - (i) torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,
  - (ii) esclavage,
  - (iii) exécutions et assassinats extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires,
  - (iv) disparitions forcées de personnes,
  - (v) arrestations ou détentions arbitraires ;
- (d) aux autres violations des droits de l'homme ou atteintes à ces droits, notamment mais pas uniquement les autres violations ou atteintes suivantes, dans la mesure où ces autres violations ou atteintes sont répandues, systématiques ou présentent un autre caractère de gravité particulier au regard des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune énoncés à l'article 21 du traité UE :
  - (i) traite des êtres humains, ainsi que les atteintes aux droits de l'homme commises par les passeurs de migrants, au sens du présent article,
  - (ii) violence sexuelle et à caractère sexiste,
  - (iii) violations de la liberté de réunion pacifique et d'association ou atteintes à cette liberté,
  - (iv) violations de la liberté d'opinion et d'expression ou atteintes à cette liberté,
  - (v) violations de la liberté de religion ou de conviction ou atteintes à cette liberté.

Le régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme a été établi sur décision du Conseil de l'UE le 7 décembre 2020. Outre les critères de désignation attendus d'un régime axé sur les droits de l'homme (torture, exécutions extrajudiciaires et disparitions forcées), le régime permet aussi explicitement de désigner les personnes impliquées dans « la traite des personnes, ainsi que les violations des droits de l'homme commises par les passeurs de migrants ». <sup>199</sup> Ce régime, qui témoigne pour partie de l'importance accordée par l'UE au trafic de migrants et à la traite des personnes, est le premier outil de sanctions de l'Union européenne à cibler ces typologies criminelles à l'échelle mondiale.

Ce nouveau régime, bien que prometteur, n'a pas encore permis de désigner des trafiquants d'êtres humains et n'a été utilisé que de manière relativement modeste en règle générale. <sup>200</sup> Comme l'a fait remarquer une personne interrogée :

Il est évident que les acteurs s'intéressent beaucoup aux nouveaux instruments. Mais l'UE ne va pas procéder à beaucoup de désignations : les critères restent assez flous et [les propositions] dépendent des priorités stratégiques des pays [membres] et des objectifs stratégiques plus larges de l'Union. <sup>201</sup>

Globalement, ces 20 dernières années, l'UE s'est dotée d'outils et de pouvoirs latents considérables pour contrer les criminels au moyen de mesures restrictives. Cette tendance semble devoir se poursuivre puisqu'il semblerait que le régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme sera modifié en 2023 afin d'inclure la corruption comme critère de désignation, et éventuellement la criminalité organisée, en s'appuyant sur le cadre conceptuel du régime de sanctions concernant le Liban et, plus largement, de l'approche représentée par le Global Magnitsky Act. <sup>202</sup>

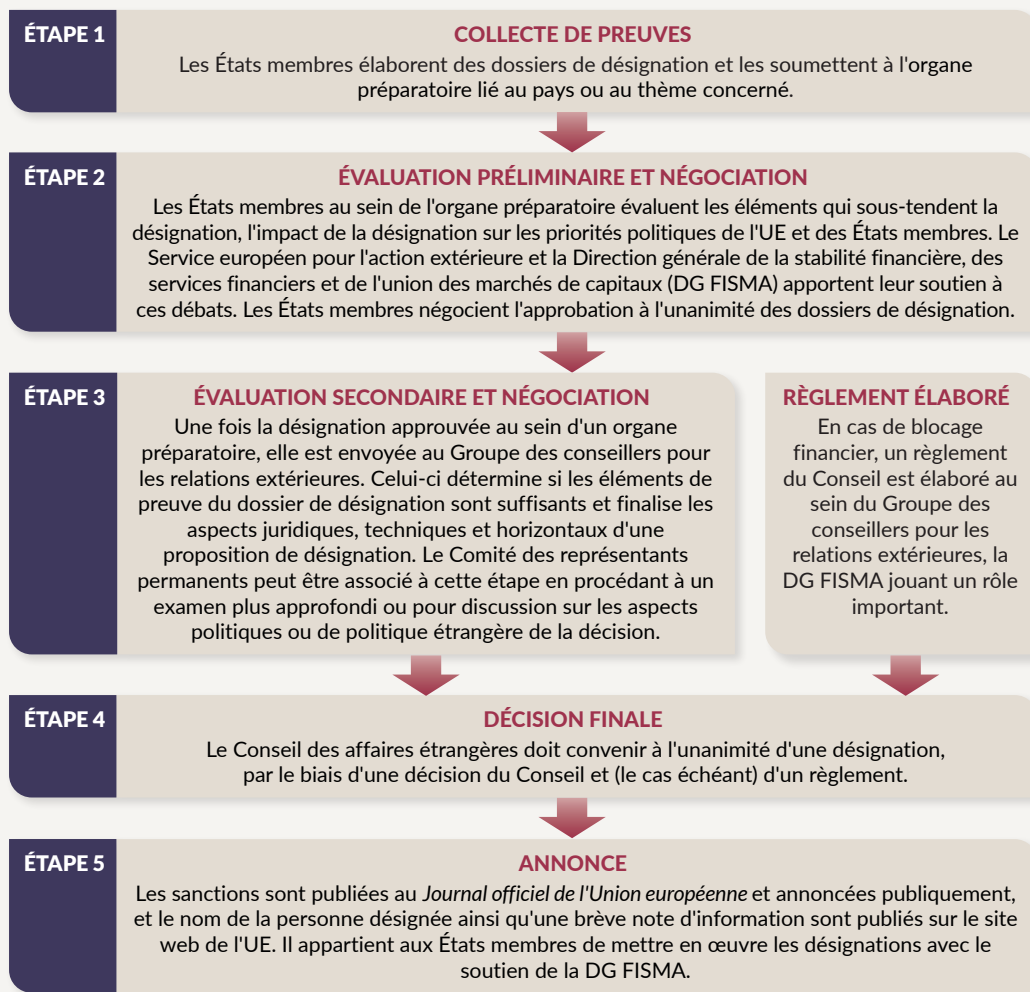
Malgré ce renforcement des pouvoirs et l'augmentation plus générale du recours de l'UE à des mesures restrictives, l'application de ces outils pour cibler les acteurs criminels a été plus modeste. Cela s'explique par la structure relativement complexe à mettre en œuvre pour procéder à des désignations et par le degré élevé de contrôle judiciaire dont font l'objet les désignations liées à des mesures restrictives.

## Le processus de sanctions de l'UE

Le processus de l'UE pour l'élaboration de mesures restrictives se situe à mi-chemin entre l'approche américaine, très bureaucratique, et le processus hautement politisé et dépendant des négociations du système des Nations Unies. Pour l'UE, l'adoption de mesures restrictives doit être décidée à l'unanimité des 27 États membres, dans le sillage, dans une certaine mesure, du système des Nations Unies. <sup>203</sup> Toutefois, cette unanimité est souvent plus facile à obtenir au sein de l'UE, étant donné l'alignement plus étroit des intérêts des États membres et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dont relève le processus de mesures restrictives. <sup>204</sup>

Le recours à des mesures restrictives passe dans un premier temps par la mise en place d'un régime spécifique. Celui-ci détaille les critères de désignation, l'impact d'une telle action (généralement un blocage des avoirs financiers ou une interdiction de visa), les éventuelles





**FIGURE 8** Processus d'élaboration des désignations de l'UE.

exemptions, ainsi que le processus et les rôles au sein du régime. En règle générale, les régimes de l'UE sont réexaminés à intervalles réguliers, souvent une fois par an, afin d'évaluer leur pertinence et les désignations qui y sont liées, en mettant l'accent sur les éléments de preuve.<sup>205</sup>

Lorsqu'un régime est en place, ce sont théoriquement le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les États membres qui se chargent d'identifier les individus qui contreviennent aux régimes et de formuler des propositions pour désignation.<sup>206</sup> Dans la pratique, cependant, les États membres sont les principaux responsables de l'élaboration des désignations, dans la mesure où ils fournissent des informations et exercent une pression diplomatique en faveur des désignations au sein du Conseil.<sup>207</sup> Comme l'a fait remarquer sans détour un représentant d'une ONG, « soumettre [un] dossier au SEAE est vain et n'aboutira à rien si l'on ne parle pas aux États membres. »<sup>208</sup> La formulation et l'avancement des désignations restent donc fortement tributaires des intérêts et des priorités des États membres, qui déterminent l'orientation des sanctions au sein des différents régimes.<sup>209</sup>

Les informations qui alimentent les dossiers de désignation incluent des données accessibles au public et des informations provenant d'organes gouvernementaux des États membres, y compris de sources diplomatiques, policières et du renseignement.<sup>210</sup> Le régime des droits de l'homme s'est également aligné sur le Global Magnitsky Act en autorisant les organisations non gouvernementales à soumettre des informations probantes, y compris des dossiers complets dans certains cas.<sup>211</sup> Il semblerait toutefois que la procédure de

soumission ne soit pas simple. Un avocat britannique ayant une expérience en la matière a expliqué : « Il faut d'abord identifier la personne responsable de [la] région pour le compte du SEAE, puis présenter le dossier au groupe de travail [spécifique] au sein du service. »<sup>212</sup>

La procédure de désignation commence lorsqu'un État membre fait circuler le dossier de désignation confidentiel auprès de tous les États membres, identifiant par là même une personne ou une entité à désigner. Dans ce dossier, l'État membre ou le groupe d'États membres doit indiquer les raisons pour lesquelles cette désignation est proposée dans le cadre d'un régime spécifique et indiquer en quoi cette désignation répond aux critères d'inscription spécifiques du régime en question. La proposition de désignation est ensuite abordée au sein de l'organe préparatoire du Conseil lié au pays ou au thème concerné.<sup>213</sup> À ce stade, un État membre propose officiellement la désignation et la transmet ensuite aux autres États membres par l'intermédiaire de leurs représentants au sein de l'organe préparatoire.<sup>214</sup>

Le processus de consultation comprend des évaluations préliminaires des preuves par les États membres et, au sein du groupe de travail géographique ou thématique, une évaluation politique, notamment de l'impact qu'une désignation peut avoir sur les États membres et les priorités politiques plus larges de l'UE. Le SEAE, y compris le personnel spécialisé dans les sanctions et les représentants des délégations sur le terrain, et l'unité en charge des sanctions au sein de la Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux (DG FISMA) apportent souvent leur aide à ce stade, en fournissant analyses et recommandations et en identifiant les questions relatives à la mise en œuvre des désignations proposées.<sup>215</sup> La DG FISMA serait devenue un acteur de plus en plus actif dans le domaine des sanctions, en particulier celles visant la Russie ou l'Iran, principalement grâce à ses conseils stratégiques.<sup>216</sup>

Lorsque les désignations relèvent d'un régime thématique, à l'exception du régime relatif au terrorisme, elles sont généralement examinées par au moins deux organes préparatoires différents : l'organe thématique, lié au régime, et l'organe géographique, lié à la localisation de la personne ou de l'entité à désigner. En règle générale, ces organes participent dans une large mesure à l'évaluation politique.

La norme générale en matière de preuves est « une base factuelle suffisamment solide ». Ce langage émane d'une décision de justice prise dans l'affaire Kadi II de 2013.<sup>217</sup> Contrairement à ce qui se passe avec les États-Unis ou les Nations Unies, les désignations autonomes

de l'UE peuvent faire l'objet d'une procédure judiciaire engagée par les personnes visées, ce qui crée en pratique un système de contrôle judiciaire auprès de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).<sup>218</sup> Dans le sillage de précédentes affaires, certaines normes ont été établies en matière de preuves pour des critères de désignation spécifiques. En présence de nouveaux critères (en lien par exemple avec les droits de l'homme ou la cybercriminalité), il existe souvent une certaine incertitude quant à la manière dont le Tribunal, l'organe compétent pour les mesures restrictives au sein de la CJUE, se prononcera.<sup>219</sup> Concrètement, cela signifie que les évaluations des preuves effectuées par le Conseil, par l'intermédiaire des groupes de travail géographiques, et par les États membres ont tendance à être conservatrices, afin d'éviter le risque que le Tribunal ne rejette une désignation.<sup>220</sup>

À ce stade, les propositions peuvent être, et sont souvent, retardées en raison du manque de représentants des États membres, de querelles sur des questions de preuves ou de retards délibérés dans l'examen de la proposition par un État membre.<sup>221</sup> Les États membres s'opposent souvent aux propositions de désignation, en particulier si la désignation proposée peut avoir un impact sur des intérêts commerciaux particuliers ou des intérêts liés à la politique étrangère.<sup>222</sup> Les négociations inhérentes au processus et la capacité des États membres à bloquer les propositions auxquelles ils s'opposent façonnent la nature des désignations et limitent la vitesse à laquelle elles peuvent être élaborées.<sup>223</sup>

Lorsqu'un accord préliminaire est conclu sur une proposition de désignation au sein d'un groupe de travail géographique ou thématique, cette désignation est envoyée au RELEX, qui est chargé de contrôler et d'évaluer toutes les mesures restrictives autonomes de l'UE.<sup>224</sup> Le RELEX détermine si les preuves du dossier de désignation sont suffisantes et parfait les termes relatifs aux aspects « juridiques, techniques et horizontaux » d'une proposition de désignation après avoir examiné et parfois négocié, selon un fonctionnaire européen, « les mots dans leurs moindres détails ». <sup>225</sup> À ce stade, s'il existe des désaccords au sein du RELEX, la désignation peut être envoyée au Comité des représentants permanents du Conseil, une structure à l'échelle des ambassadeurs, pour un examen plus approfondi ou une discussion sur les aspects politiques ou de politique étrangère de la décision.<sup>226</sup>

En fin de compte, les désignations doivent être approuvées à l'unanimité par le Conseil des affaires étrangères de l'UE, par décision du Conseil.

Lorsqu'un blocage financier est en jeu, le Conseil adopte aussi un règlement afin d'« harmoniser le cadre des sanctions au



niveau de l'UE ». <sup>227</sup> Cela se fait d'abord au sein du RELEX, la DG FISMA jouant un rôle important, puis au sein du Conseil des affaires étrangères qui vote le règlement. Contrairement aux décisions du Conseil, les règlements peuvent être adoptés à la majorité qualifiée des États membres. <sup>228</sup> Dans la pratique, cependant, décisions et règlements sont étroitement liés, et les États membres ne sont généralement pas disposés à accepter une décision du Conseil tant que le texte d'un règlement n'est pas acceptable. <sup>229</sup>

La désignation approuvée est ensuite publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* et rendue publique, son application étant laissée aux États membres, avec le soutien de la DG FISMA. <sup>230</sup> Les dossiers de désignation élaborés par le Conseil sont souvent très longs (ils comprennent la proposition initiale et les comptes rendus de toutes les discussions officielles et les notes prises au cours de l'examen), mais la justification diffusée au public est souvent extrêmement courte, de l'ordre en général d'un seul paragraphe. Au fur et à mesure que l'UE est devenue plus chevronnée dans la mise en place de sanctions, et qu'elle s'est trouvée confrontée à des litiges émergents, l'organisation s'est efforcée de notifier aux personnes désignées non seulement l'acte et ses implications, mais aussi les recours pour être radié de la liste. <sup>231</sup>

Le processus d'élaboration des mesures restrictives de l'UE a évolué ces 20 dernières années. Les approches et les procédures d'élaboration des régimes et des désignations se sont affinées. L'UE et les États membres se sont dotés d'un personnel spécialisé dans l'élaboration de mesures restrictives. Néanmoins, un certain nombre de difficultés liées aux processus existants peuvent limiter la probabilité de voir l'Union européenne recourir plus largement à des sanctions à l'encontre des acteurs criminels.

La première concerne l'accès à l'information et son partage. Comme indiqué précédemment, un certain nombre d'organes, dont des départements du Conseil et du personnel spécifique au sein du SEAE, travaillent sur les sanctions au sein de l'UE. Toutefois, dans la pratique, ces organes ont tendance à jouer un rôle consultatif une fois les désignations élaborées, plutôt qu'un rôle actif dans la provision d'informations importantes pour les désignations. <sup>232</sup>

Les ressources de l'UE et du SEAE ne sont donc généralement pas utilisées pour la collecte d'informations. Les délégations du SEAE sont des sources d'information essentielles dans les pays où elles sont postées, surpassant souvent les missions d'États de moindre taille et capacité (bien que cet écart de capacité puisse varier considérablement). Toutefois, ces délégations ne partageraient pas systématiquement les informations relatives aux désignations avec les délégations des États membres, dont les ressources sont

souvent beaucoup plus limitées. Comme expliqué par l'une des personnes interrogées, « en matière de sanctions, le principal détenteur d'informations ne les partage pas avec les acteurs qui ont besoin de ces données pour procéder à des désignations. » <sup>233</sup>

D'une part, les situations post-conflit ou fragiles dans la plupart des pays dont relèvent les programmes géographiques de l'UE rendent complexe la compréhension des réseaux criminels qui s'y trouvent. D'autre part, de nombreux États membres peuvent y avoir une présence diplomatique restreinte. Dans ce contexte et compte tenu de l'implication limitée du SEAE dans la fourniture d'informations qui permettraient de favoriser l'élaboration des propositions de désignation, ce sont les pays les plus grands et les mieux dotés en ressources qui sont les principaux acteurs des propositions de sanctions. Les désignations proposées peuvent de ce fait être orientées en partie par les intérêts particuliers de ces États.

Cela soulève une autre question liée au partage de l'information. Les pays plus grands disposant de larges capacités d'enquête et de renseignement sont souvent réticents à partager officiellement des informations cruciales sur les personnes susceptibles d'être désignées. <sup>234</sup> Cela s'explique en partie par la crainte que des informations contrôlées ou classifiées ne soient divulguées ou exposées par d'autres États membres ou par des personnes désignées dans le cadre d'une procédure litigieuse. <sup>235</sup> En réponse aux demandes des États membres, la CJUE a mis en place une procédure d'audition à huis clos. Elle n'a toutefois pas été utilisée. Comme expliqué par un avocat britannique, « les États membres n'ont pas confiance dans le système et ne croient donc pas que leurs informations véritablement sensibles ne seront pas partagées avec tous les autres États membres » <sup>236</sup>

Cela signifie, dans les faits, que la plupart des informations utilisées pour les désignations de personnes faisant l'objet de mesures restrictives sont libres d'accès. <sup>237</sup> Du point de vue de la transparence et du respect des procédures, c'est assurément une bonne chose : les personnes désignées peuvent ainsi voir les preuves qui sous-tendent leur inscription sur la liste et, le cas échéant, s'y opposer. Cela pose toutefois problème pour l'identification des acteurs criminels, car les données nécessaires sont rarement libres d'accès ou faciles à trouver. Les désignations peuvent donc être biaisées et porter majoritairement sur des personnes ou entités sur lesquelles il existe des informations plutôt que sur celles dont la désignation permettrait d'atteindre plus efficacement les principaux objectifs de l'UE.

La deuxième difficulté à laquelle l'UE est confrontée concerne le contrôle judiciaire et les procédures litigieuses.

Comme indiqué précédemment, l'UE se distingue des États-Unis et des Nations Unies par le rôle que joue le Tribunal dans l'examen des recours formés par les personnes désignées. Cette situation s'explique par l'impact des mesures restrictives ciblées sur les droits individuels et par le fait que les premières mesures prises pour élaborer des régimes et développer des désignations présentaient des lacunes sur le plan de la procédure et en matière de preuves. Cela a conduit à l'annulation d'un certain nombre de désignations antérieures, en particulier dans le cadre du régime de lutte contre le terrorisme, les affaires Kadi I et Kadi II en étant l'exemple le plus médiatisé.

Les recours en justice ont façonné et amélioré les normes européennes en matière de preuves et les procédures spécifiques relatives aux mesures restrictives, notamment le droit à une procédure régulière et la notification des personnes désignées.<sup>238</sup> Comme l'a souligné un avocat britannique :

Les problèmes de procédure étaient autrefois nombreux. Ce n'est globalement plus le cas aujourd'hui. Suite aux premières contestations, une procédure a été élaborée. Elle est conforme à un modèle largement accepté par les tribunaux en tant que procédure régulière acceptable. Aujourd'hui, les litiges tendent à concerner l'exactitude factuelle des allégations.<sup>239</sup>

Les poursuites engagées par les personnes désignées ont conduit l'UE et les États membres à faire preuve d'une extrême prudence dans l'évaluation de la solidité et de l'exhaustivité des preuves contenues dans les dossiers de désignation, en particulier lorsqu'il s'agit d'acteurs non étatiques, les exigences en matière de preuves ayant été considérablement renforcées ces dix dernières années.<sup>240</sup> Ceci est à rapprocher des problèmes de collecte et de partage des données évoqués précédemment, qui empêchent l'UE de recourir plus largement à des mesures restrictives dans les affaires criminelles ou de corruption.

L'augmentation des risques de contentieux associés à la désignation d'acteurs politiquement exposés liés à des activités criminelles, principalement des hommes d'affaires fortunés dont les activités se situent à la frontière entre le légal et l'illégal, constitue un autre obstacle au développement de nouvelles désignations. Comme l'a fait remarquer le responsable d'une ONG européenne, « les personnes qui ont de l'argent peuvent engager des avocats, y compris des spécialistes du [droit] européen, et créer des problèmes ».<sup>241</sup>

Une dernière difficulté procédurale pour l'UE réside dans la nécessité d'accords unanimes sur les désignations. Si les obstacles politiques à l'unanimité ne sont pas aussi

importants au sein du Conseil PESC qu'au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, la nécessité d'un accord façonne, ralentit et, dans certains cas, empêche les désignations. Des discussions sont en cours afin de rationaliser le système de sanctions de l'UE, y compris le rôle que les recherches du SEAE peuvent jouer dans les désignations.<sup>242</sup> On ne sait toutefois pas si et quand des améliorations seront apportées.

La difficulté pour l'UE de prendre des décisions sur les mesures restrictives se retrouve également au niveau stratégique, l'exigence de consensus entre les 27 États membres empêchant souvent l'élaboration efficace de stratégies pays ou thématiques plus larges.<sup>243</sup> Cela s'explique en partie par les priorités divergentes des États membres en matière de politique étrangère nationale.<sup>244</sup> Cela reflète également la faiblesse structurelle générale des organes de l'UE en matière de politique étrangère. Certains éléments indiquent que le conflit entre l'Ukraine et la Russie pourrait renforcer la planification stratégique de l'Union, même si l'on ne sait pas si ce changement sera durable ou s'il entraînera des modifications dans la manière dont l'Union élabore les stratégies pays pour d'autres États hautement prioritaires situés à sa périphérie, tels que la Libye. Pour l'instant, il n'y a guère d'indications d'un basculement systémique vers une stratégie plus efficace. Cela a des conséquences pratiques sur le recours croissant de l'Union européenne à des mesures restrictives, y compris les sanctions visant les acteurs criminels. Cela entravera leur utilisation conjointe à un arsenal d'outils synchronisés plus larges, dans un contexte donné, et par conséquent leur effet global et leur utilité en tant qu'outil de politique étrangère pour lutter contre la criminalité organisée.

Fondée sur la lutte contre la criminalité organisée lorsque de tels acteurs se recoupent avec des priorités thématiques plus larges, principalement les droits de l'homme, l'État de droit, la paix et la sécurité, l'approche de l'UE est le modèle de régime de sanctions à l'encontre de la criminalité le plus récent. Elle a conduit à un taux de désignations qui, bien que supérieur à celui des Nations Unies, reste relativement limité. À l'instar des Nations Unies, le processus de désignation de l'UE est limité par l'obligation d'unanimité entre les États membres, la sélection de cibles se retrouvant intriquée dans les objectifs politiques divergents des différents États. Le processus est en outre limité par l'absence de capacités d'investigation indépendantes. Les groupes d'experts des Nations Unies n'ont pas leur équivalent dans le système de l'UE, aussi appartient-il aux États membres d'élaborer les dossiers de désignation.

Néanmoins, l'UE dispose d'un potentiel important pour tirer efficacement parti des mesures restrictives en tant



qu'outil de lutte contre la criminalité organisée. L'Union européenne est un pôle financier mondial majeur, qui entretient des relations particulièrement étroites avec de vastes régions d'Afrique et d'Eurasie. Les acteurs internationaux impliqués dans la corruption ou les activités criminelles, ou les deux, transfèrent de longue date leurs fonds vers les États membres de l'UE et les y blanchissent.<sup>245</sup> Ces deux dynamiques font des sanctions financières un outil potentiellement très précieux.

L'UE est consciente de ce potentiel ainsi que des faiblesses du système. L'Union européenne semble intéressée et vouloir continuer à recourir à des sanctions pour lutter contre la criminalité organisée par le biais de désignations autonomes. La mise en œuvre du régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme et l'intégration probable d'un volet anticorruption dans ce régime devraient permettre d'élargir les approches conceptuelles et pratiques de l'UE et de combler les lacunes du processus.

## Évolution du système de sanctions britannique après le Brexit

Le dernier exemple de recours aux sanctions à l'encontre d'acteurs criminels est celui du Royaume-Uni. Avant son retrait de l'UE en 2020, le Royaume-Uni était un acteur clé du système de mesures restrictives de l'UE, à la fois parce que le pays présentait des dossiers de désignation dans le cadre de différents régimes et parce que, sur un plan plus technique, il mettait à disposition du personnel détaché.<sup>246</sup> Son départ de l'UE a eu un impact notable sur l'ensemble du processus. « Le Brexit a beaucoup desservi le processus », a expliqué un fonctionnaire européen. « Le Royaume-Uni dispose d'une armée d'avocats qui sont précis dans leur travail [sur les sanctions] ; lorsque le Royaume-Uni fournissait des informations, celles-ci étaient d'une grande qualité.<sup>247</sup>

Le Brexit a eu un impact tout aussi perturbateur sur le déploiement des sanctions par le Royaume-Uni qui a dû se doter de nouvelles instances juridiques et de nouveaux régimes. Son retrait de l'UE a également eu un impact négatif plus large, ses sanctions unilatérales étant perçues comme ayant moins de poids que celles imposées par l'UE en tant que bloc de 27 membres.<sup>248</sup>

Le départ du Royaume-Uni de l'UE l'a également contraint à revoir et, dans une certaine mesure, à repenser son recours aux sanctions en tant qu'instrument politique. Des enquêtes parlementaires et des rapports gouvernementaux ont lentement permis de faire émerger la politique de sanctions britannique, axée sur le ciblage des menaces sécuritaires

étatiques et non-étatiques et sur le respect de normes internationales clés, en matière notamment de droits de l'homme et de bonne gouvernance.<sup>249</sup>

Dans le cadre d'un mouvement plus large de développement de la politique de sanctions, la criminalité organisée a commencé à être visée, sous l'impulsion à la fois des parlementaires et des acteurs de la société civile.<sup>250</sup> Cet accent croissant sur la criminalité organisée est en partie lié à une redéfinition de la criminalité organisée et de la corruption perçues comme des menaces pour la sécurité nationale plutôt que comme des menaces relevant strictement de la justice pénale, comme c'est le cas dans l'approche conceptuelle adoptée par les États-Unis.<sup>251</sup>

Pour élaborer des sanctions unilatérales axées sur la criminalité, le Royaume-Uni a dû commencer par étoffer la législation qui sous-tend son programme de sanctions plus large. Promulgué en 2018, le Sanctions and Anti-Money Laundering Act (loi relative aux sanctions et à la lutte contre le blanchiment d'argent - SAMLA) a permis au Royaume-Uni de transposer les régimes de sanctions existants de l'UE dans sa législation nationale et a également défini les paramètres juridiques nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre par le Royaume-Uni de ses propres régimes de sanctions. Le SAMLA a permis d'imposer un certain nombre de sanctions ciblées, notamment des sanctions financières et commerciales, des interdictions de visa et des mesures visant les avions et les navires.<sup>252</sup>



**FIGURE 9** Sélection de lois et de programmes britanniques relatifs aux sanctions et à la criminalité organisée.

## Critères de désignation, Règlements sur les sanctions anticorruption dans le monde 2021

- 6(2) Dans le présent règlement, on entend par « personne impliquée » une personne qui
- (a) est ou a été impliquée dans une affaire de corruption grave,
  - (b) est détenue ou contrôlée directement ou indirectement (au sens du règlement 7) par une personne qui est ou a été impliquée au même titre,
  - (c) agit pour le compte ou sur les instructions d'une personne qui est ou a été impliquée à ce titre, ou
  - (d) est membre ou associée à une personne qui est ou a été impliquée à ce titre.
- (3) Dans le cadre du présent règlement, une personne est impliquée dans une affaire de corruption grave si :
- (a) elle est responsable d'un acte de corruption grave ou se livre à un tel acte ;
  - (b) elle facilite ou soutient des actes de corruption grave ;
  - (c) elle retire des avantages financiers ou tout autre avantage d'actes de corruption grave ;
  - (d) elle dissimule ou déguise, ou facilite la dissimulation ou le déguisement de
    - a. actes de corruption grave, ou
    - b. tout profit ou produit d'actes de corruption grave ;
  - (e) elle transfère ou convertit, ou facilite le transfert ou la conversion de, tout profit ou produit d'actes de corruption grave ;
  - (f) elle est responsable des enquêtes ou des poursuites en matière de corruption grave et ne s'acquitte pas de cette responsabilité, que ce soit intentionnellement ou par négligence, ou
  - (g) elle fait usage de menaces, d'intimidation ou de force physique pour entraver ou perturber de toute autre manière l'application de la loi ou la procédure judiciaire dans le cadre d'une affaire de corruption grave

Après la mise en place du SAMLA, le Royaume-Uni a décidé d'intégrer plus de 30 régimes de sanctions de l'UE et 1 000 désignations associées, y compris concernant des acteurs criminels dans des pays tels que la RDC et la Libye, et un régime axé sur la cybercriminalité.<sup>253</sup> Ces régimes et désignations ont pris effet à la fin de la période de transition suivant le Brexit, le 31 décembre 2020.

Toujours sous couvert du SAMLA, le Royaume-Uni a entrepris de mettre en place deux nouveaux régimes importants pour la criminalité organisée. Le premier, les Règlements sur les sanctions en matière de droits de l'homme dans le monde, appelé familièrement le Magnitsky Act du Royaume-Uni, est entré en vigueur en juillet 2020. Il permet d'imposer des sanctions ciblées sur le plan financier et la délivrance de visas en cas de violations graves de trois formes de droits de l'homme : le droit de ne pas être soumis à l'esclavage, à la servitude et au travail forcé ou obligatoire.<sup>254</sup>

Ce régime permet de sanctionner des acteurs non étatiques, le Foreign, Commonwealth and Development Office (Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni - FCDO) ayant souligné, dans son document d'orientation sur les désignations, qu'il était susceptible d'accorder une attention particulière à ces cibles.<sup>255</sup> Dans la pratique, au moment de la rédaction du présent rapport, la plupart des désignations se sont concentrées sur des acteurs étatiques, les cibles non étatiques tendant à être liées à des responsables étatiques.<sup>256</sup>

Le deuxième instrument marquant adopté en vertu du SAMLA sont les Règlements sur les sanctions anticorruption dans le monde d'avril 2021.<sup>257</sup> Comme pour le crime organisé, le gouvernement britannique avait qualifié en 2017 la corruption de menace pour la sécurité nationale, plutôt que de simple infraction aux normes.<sup>258</sup> Selon ce régime, peuvent être désignées les personnes accusées de corruption grave (acte de corruption ou détournement de biens), ainsi que celles qui facilitent la corruption grave et en tirent profit, de même que tous les acteurs qui entravent les enquêtes sur la corruption ou qui manquent à leur devoir d'enquêter sur ces activités.<sup>259</sup>

Ce nouveau cadre législatif s'est accompagné d'une nouvelle série de processus d'élaboration et de mise en œuvre des sanctions. La responsabilité pour les sanctions au sein du système britannique n'est pas unifiée, plusieurs ministères étant directement concernés. Le FCDO est responsable de l'élaboration des désignations et de la politique générale en matière de sanctions. Une unité centralisée spécialisée dans les sanctions a été mise en place pour regrouper les activités liées aux sanctions du Royaume-Uni, un soutien complémentaire étant apporté par les bureaux pays et le personnel des ambassades sur les questions de désignation et de stratégie.<sup>260</sup>

Le FCDO recueille des informations probantes pour les désignations à la fois auprès de sources publiques et des services de police ou de renseignement britanniques. Il a adopté certaines des approches utilisées aux États-Unis et, dans une moindre mesure, dans l'UE, pour collaborer avec la société civile à l'identification des cibles des sanctions et à la collecte de preuves pertinentes.<sup>261</sup> La coopération



de la société civile et le partage de preuves pour les sanctions avec le FCDO ont de ce fait beaucoup augmenté.

Une fois qu'un dossier de désignation a été élaboré, il est débattu dans le cadre d'un processus interinstitutionnel impliquant les départements gouvernementaux concernés. À ce stade, la désignation est également évaluée d'un point de vue juridique afin de s'assurer que les éléments versés au dossier satisfont les exigences en matière de preuves. La norme en matière de preuves dans le système britannique est celle de « motifs raisonnables de soupçon ». <sup>262</sup> L'équipe juridique du gouvernement prend la décision préliminaire de déterminer si les exigences en matière de motifs raisonnables de soupçon ont été réunies pour chaque désignation proposée. <sup>263</sup> Le ministre identifié pour le régime en question (le Secrétaire d'État, par exemple, pour les Règlements sur les sanctions en matière de droits de l'homme dans le monde) peut alors procéder à la désignation, à condition qu'il soit d'accord que les exigences en matière de preuves et les critères de désignation aient été respectés. <sup>264</sup>

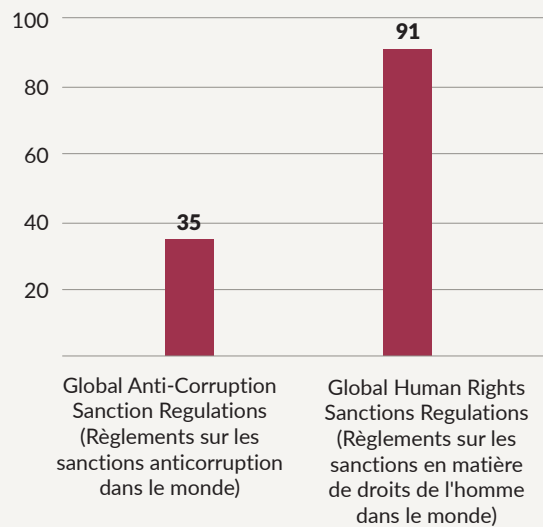
La procédure de désignation au Royaume-Uni peut être accélérée lorsque la personne ou l'entité concernée a déjà été désignée par des juridictions alliées clés (notamment les États-Unis, l'Union européenne, le Canada et l'Australie) et que d'autres conditions d'application de la « procédure d'urgence » sont remplies. <sup>265</sup> Dans ce contexte, les exigences en matière de preuves sont, en pratique, nettement moins strictes.

Une fois la décision de désignation prise, les informations relatives à la personne ou à l'entité sont portées sur la liste des sanctions du Royaume-Uni, gérée par le FCDO. <sup>266</sup> Le Bureau communiquerait également des informations sur leur désignation aux personnes inscrites sur la liste même si, selon un avocat britannique, ceci est souvent « très lent ». <sup>267</sup>

La mise en œuvre des sanctions fait intervenir toute une série de ministères. Les deux ministères les plus importants pour les mesures ciblées contre la criminalité organisée sont le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances. Le ministère de l'Intérieur est responsable des sanctions en matière de visa, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'Immigration Act (Loi sur l'immigration) de 1971. <sup>268</sup> L'unité du Trésor chargée des sanctions est l'Office of Financial Sanctions Implementation (Bureau de mise en œuvre des sanctions financières, OFSI), qui a pour mission de faire appliquer les sanctions financières ciblées, d'en contrôler le respect et de veiller à ce que les institutions financières du secteur privé soient conscientes de leur rôle et de leurs responsabilités. <sup>269</sup> L'OFSI tient à jour sa propre liste consolidée de sanctions financières, sur laquelle figurent toutes les « personnes désignées » (y compris les individus, les entités et les véhicules) dont les avoirs ont été ciblés. Il semblerait qu'il y ait un haut degré de coopération entre les différents ministères impliqués dans les sanctions, même si l'approche reste bien plus éclatée qu'aux États-Unis. <sup>270</sup>

Le système britannique s'est par ailleurs doté d'une procédure de radiation fonctionnelle, mais longue. Deux options sont possibles en général. La première consiste pour une personne désignée à présenter une demande officielle de radiation de la liste sur la base d'un ciblage erroné, d'informations inexactes ayant conduit à la désignation ou d'incidences graves de la désignation. <sup>271</sup>

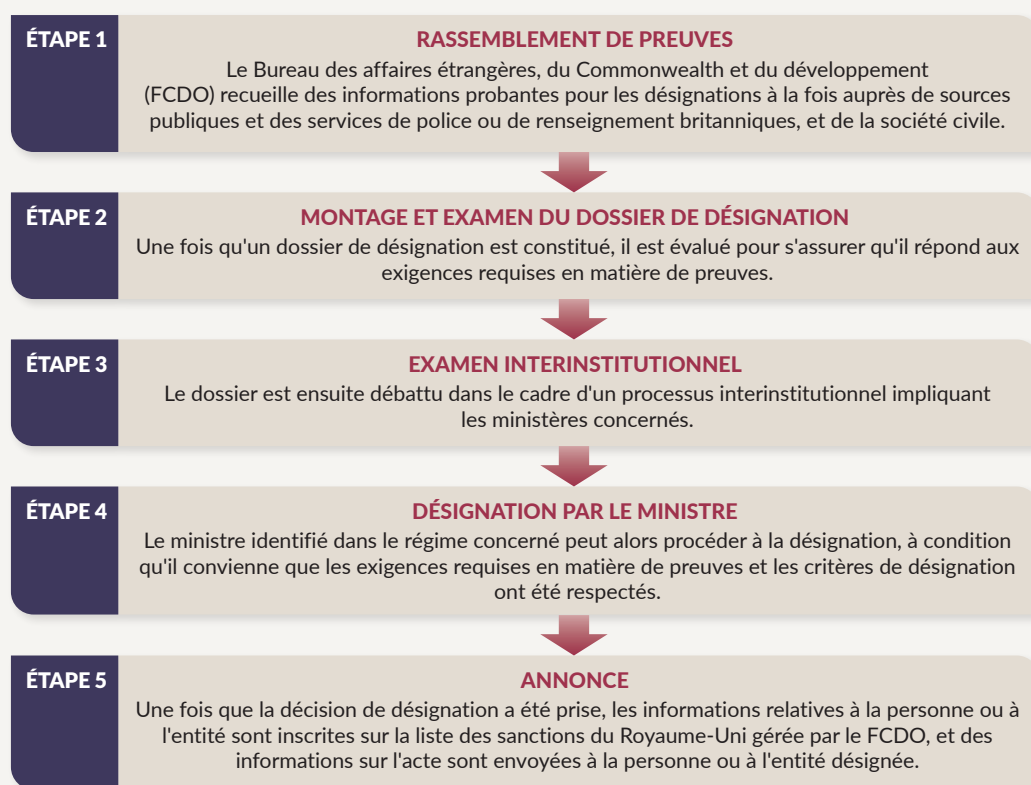
Si cette demande est rejetée, une deuxième procédure est engagée. Elle permet aux acteurs désignés de demander un examen judiciaire de la décision de désignation. Des dispositions



**FIGURE 10** Nombre de personnes et d'entités désignées par programme

REMARQUE : Données exactes au mois de juin 2023.

SOURCE : Castellum.ai



**FIGURE 11** Processus d'élaboration des désignations au Royaume-Uni.

spécifiques, telles que des procédures à huis clos, sont prises dans le cadre de cet examen pour permettre à la cour d'étudier les documents sensibles.<sup>272</sup> Cela permet de contourner certaines des réticences observées dans l'UE concernant l'utilisation dans les désignations d'informations ne provenant pas de sources publiques.

Globalement, le Royaume-Uni a créé un système juridique et procédural développé pour l'application des sanctions. À bien des égards, ces régimes fonctionnent parallèlement à ceux de l'UE, illustrant les liens historiques étroits entre les deux systèmes. Dans certains domaines, le Royaume-Uni a cependant commencé à s'écarter de l'UE, notamment en matière de sanctions anticorruption. Cela s'explique en partie par la rapidité à laquelle le Royaume-Uni peut mettre en place de nouveaux régimes, qui contrastent avec la lenteur de l'UE. Cette rapidité relative profite également à l'UE, puisque le régime anticorruption britannique peut servir de modèle pratique au sein d'un système similaire et peut alimenter les débats en cours au sein de l'UE sur l'élaboration de critères de désignation anticorruption.

Le Royaume-Uni a également explicitement fait part de son intention d'intégrer les sanctions à un dispositif plus large pour répondre à ses préoccupations en matière de sécurité nationale et de politique étrangère, plutôt que de les utiliser de manière autonome.<sup>273</sup> Le Royaume-Uni s'est par ailleurs efforcé de coordonner ses activités avec des juridictions aux valeurs similaires, notamment les États-Unis, le Canada et l'Union européenne, à travers, notamment, des désignations simultanées.<sup>274</sup>

Le Royaume-Uni a néanmoins mis du temps à mettre en œuvre sa rhétorique, ses régimes et systèmes de sanctions pour lutter contre la criminalité organisée. L'essentiel des sanctions prises par le Royaume-Uni depuis le Brexit s'est concentré sur la Russie, en particulier depuis son invasion de l'Ukraine. Cette invasion, qui a déclenché une avalanche de sanctions, dont certaines centrées sur les présumées « élites corrompues » et l'« argent sale » blanchi par l'intermédiaire du





Un drapeau de l'Union flotte devant Big Ben le 1er janvier 2021, premier jour du retrait du Royaume-Uni de l'UE. Le système de sanctions du Royaume-Uni dispose d'un potentiel latent important pour lutter contre la criminalité organisée.

© Leon Neal/Getty Images

Royaume-Uni,<sup>275</sup> a eu pour effet l'expansion à grande échelle de l'unité en charge des sanctions et a marqué un tournant dans l'utilisation des sanctions par le Royaume-Uni en tant qu'outil de politique étrangère. Les déclarations politiques ont souligné de manière répétée le rôle central des sanctions en tant qu'outil de « gouvernance économique ».<sup>276</sup> Si l'augmentation des dépenses consacrées aux processus de sanctions peut renforcer leur application à un plus large éventail de cibles à long terme, les déclarations faites en 2022 et 2023 font état d'une volonté politique d'appliquer des sanctions presque exclusivement aux menaces étatiques.<sup>277</sup>

Des sanctions ont néanmoins été utilisées dans une certaine mesure pour lutter contre la criminalité organisée, notamment en ciblant les cybercriminels, les acteurs corrompus liés au trafic de stupéfiants et à la corruption en général, mais les désignations n'ont pas été constantes.<sup>278</sup> La plupart des sanctions qui ne concernaient pas la Russie dans le cadre du régime anticorruption, par exemple, ont été prises pendant la première moitié de 2021. Elles ont ensuite stagné après le changement de ministre des Affaires étrangères en février 2022, soulignant la nature hautement politique du processus de sanctions.<sup>279</sup> Le rythme des sanctions britanniques à l'encontre des acteurs corrompus ou criminels semble s'être accéléré en 2023. Au premier trimestre, le Royaume-Uni a désigné un certain nombre d'acteurs syriens et libanais présumément liés au trafic de stupéfiants, ainsi que des acteurs politiques et des hommes d'affaires bulgares accusés de corruption.<sup>280</sup>

Redress, une organisation issue de la société civile britannique qui joue un rôle important dans la coordination de l'implication de la société civile auprès du FCDO en matière de sanctions, a critiqué l'approche générale du Royaume-Uni estimant qu'il lui manquait une « impulsion stratégique pour démanteler les réseaux de corruption ».<sup>281</sup>

À l'instar de l'UE, le système de sanctions du Royaume-Uni dispose d'un potentiel latent important pour combattre la criminalité organisée. Son potentiel de lutte contre la corruption est tout aussi grand compte tenu de l'importance du système financier britannique (et de ceux des territoires d'outre-mer et des dépendances de la Couronne britannique qui relèvent du SAMLA) pour la finance mondiale et la circulation des fonds.<sup>282</sup> Ces approches restent toutefois liminaires, les principaux régimes relatifs à la cybercriminalité, aux droits de l'homme et à la corruption n'étant que peu utilisés contre les acteurs non liés à la Russie. Bien que le conflit entre la Russie et l'Ukraine y soit dans une large mesure pour quelque chose, cela n'en souligne pas moins qu'il existe actuellement des limites politiques et de capacité au recours du Royaume-Uni à des sanctions.






# CONCLUSION

Le Commissaire européen à la justice, Didier Reynders, s'exprime sur les nouvelles règles de l'UE relatives au gel et à la confiscation des avoirs des criminels et des oligarques qui enfreignent les mesures restrictives, au siège de l'UE à Bruxelles, mai 2022. © John Thys/AFP via Getty Images





**D**epuis 1995, date à laquelle le premier régime de sanctions axé sur la criminalité a été mis en place par les États-Unis, les sanctions sont de plus en plus appliquées pour lutter contre les acteurs de la criminalité organisée impliqués dans toute une série d'économies illicites, notamment le trafic de stupéfiants, la traite et le trafic de personnes ainsi que l'extraction illicite de ressources naturelles. C'est aux États-Unis, qui a sanctionné le plus grand nombre d'acteurs criminels, que ce recours croissant aux sanctions est le plus prononcé. Cette tendance a toutefois également été observée dans d'autres pays et sphères multilatérales, comme les Nations Unies, l'UE et le Royaume-Uni principalement. Cette tendance est toutefois liée à la convergence de préoccupations souvent distinctes en matière d'évaluation de la criminalité organisée plutôt qu'à l'expression d'une nouvelle approche normative.

Il faut savoir tout d'abord que la définition de « la grande criminalité organisée » a évolué dans certains pays, qui considèrent qu'elle relève non seulement de la justice pénale, mais constitue également une menace pour la sécurité nationale. C'est le cas de longue date aux États-Unis, mais depuis peu dans d'autres juridictions, comme le Royaume-Uni. On peut également observer cette tendance, dans une certaine mesure, dans le régime de l'ONU concernant Haïti, où la criminalité est considérée comme la principale menace pour la paix et la sécurité du pays.

Les effets déstabilisateurs des économies illicites sont par ailleurs de plus en plus reconnus. C'est un problème majeur en particulier dans les pays en conflit où les activités criminelles sont une source de financement des acteurs impliqués dans les conflits ou des « fauteurs de troubles ». Comme l'a noté un enquêteur de l'ONU à propos de la Libye, « [la traite des personnes] déstabilise les communautés car elle engendre des conflits d'itinéraires et donne du pouvoir aux acteurs qui menacent le gouvernement. »<sup>283</sup> C'est pourquoi la participation à certaines économies illicites est de plus en plus souvent incluse dans les critères de désignation des régimes géographiques plus larges établis par les Nations Unies, l'UE, les États-Unis, etc., les objectifs généraux de ces régimes ciblant les conflits et l'instabilité politique (y compris les passations de pouvoir anticonstitutionnelles).

Enfin, les défis que pose la criminalité organisée aux normes internationales en évolution dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la lutte contre la corruption ont été réévalués. L'accent mis sur les acteurs criminels en tant que contrevenants majeurs aux droits de l'homme est une innovation conceptuelle, et témoigne très exactement (dans de nombreux cas) de leur impact négatif sur les populations et les sociétés. Associée au nombre croissant de régimes de sanctions ciblant les auteurs de violations des droits de l'homme (y compris souvent les acteurs corrompus) au niveau mondial, cette innovation en termes d'approche a conduit des acteurs tels que l'UE, les États-Unis et le Royaume-Uni à désigner des acteurs criminels suspectés d'avoir enfreint des normes en matière de droits de l'homme plutôt que pour avoir participé à la criminalité organisée en tant que telle.

*En tant qu'instruments de politique étrangère, les sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles sont utilisées parallèlement à d'autres approches diplomatiques, répressives et de développement, guidées par une stratégie centralisée de lutte contre la criminalité organisée.*

Les trois dynamiques décrites ci-dessus ont collectivement conduit à recourir de manière croissante à des sanctions pour contrer les acteurs criminels. Il est néanmoins important de les identifier comme distinctes, précisément parce qu'elles ont une incidence sur les objectifs des sanctions et sur la forme d'impact recherché. Dans la pratique, cependant, ces trois dynamiques sont interdépendantes. Les désignations de trafiquants en Libye s'appuient par exemple sur des critères relatifs aux droits de l'homme, mais le comité des sanctions en charge de la Libye a mentionné également des motifs liés à la paix et à la sécurité.<sup>284</sup> De même, au sein du système américain, les discussions sur l'utilité en matière de sécurité nationale d'une désignation peuvent s'appuyer, et s'appuient souvent, sur une logique de paix et de sécurité ainsi que sur une logique liée au non-respect des normes. Ces dynamiques témoignent, en fin de compte, d'une prise de conscience croissante, au sein de la communauté internationale, des problèmes posés par l'expansion de la criminalité organisée depuis les années 1990 et d'une volonté de trouver des outils créatifs (en dehors des approches classiques de la justice pénale) pour répondre à ces défis et atténuer les risques.

Il est à noter également que les approches des États-Unis, des Nations Unies, de l'Union européenne et du Royaume-Uni se recoupent souvent dans la pratique, d'autant que tous les États membres sont tenus de mettre en œuvre les régimes des Nations Unies. La volonté des États-Unis et de l'UE d'ajouter une « surréglementation » aux régimes de sanctions de l'ONU peut également permettre de mettre en œuvre des désignations politiquement édulcorées, bloquées ou impossibles au niveau du Conseil de sécurité.

Il convient également de souligner que les régimes de sanctions thématiques convergent de plus en plus entre les différentes juridictions, notamment sur la question des droits de l'homme et de la lutte contre la corruption, comme en témoigne l'adoption du Global Magnitsky Act aux États-Unis qui a incité d'autres juridictions, dont l'UE et le Royaume-Uni, à se doter de régimes similaires. Cela a permis ensuite de coordonner au niveau international l'élaboration et le déploiement de désignations spécifiques.<sup>285</sup> Les personnes interrogées ont déclaré s'attendre à une intensification de cette coordination, bien qu'elle puisse être entravée par des lois et des décisions spécifiques à chaque juridiction en matière de recevabilité des preuves.<sup>286</sup>

L'étude des approches actuellement suivies met également en évidence des problématiques et des lacunes qu'il conviendrait de combler pour améliorer leur impact. La plus importante d'entre elles réside peut-être dans la confusion fréquente concernant la nature des sanctions dans les déclarations publiques, qui les assimilent souvent au maintien de l'ordre et au droit international. Or, cela ne correspond pas à la réalité. Les régimes de sanctions et les désignations qui en découlent sont des outils de politique étrangère qui dépendent des intérêts politiques et de l'évaluation du risque sous-jacent posé par le comportement d'une personne désignée autant que de l'existence de preuves.<sup>287</sup>

Cette confusion a des répercussions concrètes. Elle alimente la perception publique selon laquelle les sanctions sont des outils de justice pénale ou des outils de substitution, dont les objectifs sont similaires à ceux des systèmes de justice pénale. Elle a dans le même temps brouillé l'utilité des sanctions ciblées contre les acteurs criminels en tant qu'outil de politique étrangère, et entravé les efforts visant à identifier les marqueurs du succès des sanctions et à présenter des arguments en leur faveur.

En tant qu'instruments de politique étrangère, les sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles sont utilisées parallèlement à d'autres approches diplomatiques, répressives et de développement, guidées par une stratégie centralisée de lutte contre la criminalité organisée. Un large éventail d'acteurs gouvernementaux devraient adhérer et participer à l'élaboration de cette stratégie, idéalement structurée par un coordonnateur chargé de la lutte contre la criminalité organisée. Une approche aussi vaste va cependant



nécessairement au-delà de la stratégie, avec des décisions de désignation impliquant une série d'acteurs, y compris ceux, qui comme les agences de développement, sont moins fréquemment impliqués dans les questions de lutte contre la criminalité.

Dans la pratique, le degré d'intégration stratégique des sanctions et d'implication d'un large éventail de parties prenantes dans le processus d'élaboration diffère considérablement dans les juridictions considérées dans le cadre du présent rapport. Même aux États-Unis, où a été adoptée une approche plus inclusive, des lacunes subsistent. Comme l'a déclaré un ancien ambassadeur américain, « pour être des outils de politique étrangère, les sanctions doivent impliquer les acteurs de la politique étrangère. Nous devons mieux nous coordonner. »<sup>288</sup>

Le deuxième problème concerne le champ d'application des régimes. Les régimes existants sont généralement axés sur un pays ou sur un thème, le premier étant prédominant dans la plupart des juridictions, à l'exception des États-Unis. L'utilisation de régimes géographiques pour cibler la criminalité organisée n'est toutefois pas adaptée à la nature transnationale et très fluide des marchés illicites modernes. L'attention portée aux trafiquants et passeurs dans un pays particulier a souvent pour effet d'inciter ces derniers à se déplacer vers des pays ou des zones limitrophes où ils peuvent échapper aux règles imposées par un régime de sanctions. Les régimes thématiques, dans la mesure où ils sont définis de manière appropriée et souple, peuvent être un moyen de répondre de manière plus réaliste à la criminalité organisée moderne. À ce jour, les pays autres que les États-Unis font appel à un nombre limité de régimes thématiques, presque tous axés sur la corruption, la cybercriminalité, les violations des droits de l'homme ou le terrorisme.

Les régimes axés sur les typologies de criminalité, comme le trafic de drogue, sont critiquables en ce sens qu'ils ne parviennent pas à saisir la nature souvent polymorphe des marchés et des flux criminels actuels. Ils permettent néanmoins de faire coexister spécificité, applicabilité à l'échelle mondiale et intégration stratégique de manière plus équilibrée que les régimes géographiques ou les régimes qui tentent d'englober toutes les formes de criminalité organisée dans une définition unique. Ainsi, la création de régimes axés sur des typologies distinctes de criminalité organisée, telles que le trafic et la traite des personnes, le trafic de stupéfiants et l'exploitation des ressources naturelles, serait un moyen potentiellement important de faire évoluer les approches en matière de sanctions.

Un troisième problème a trait à l'élaboration des preuves. Il peut être extrêmement difficile d'obtenir des preuves sur les acteurs criminels et, plus largement, sur les personnes désignées en raison de leur comportement plutôt que de leur affiliation (à un État-nation ou au groupe terroriste par exemple) qui soient suffisantes pour satisfaire aux critères bureaucratiques (aux États-Unis), surmonter des obstacles politiques (aux Nations Unies) ou un recours judiciaire (dans l'UE). Ces difficultés en matière de preuves devraient augmenter dans la mesure où les régimes se multiplient dans les juridictions centrées sur la corruption et d'autres manquements aux normes.<sup>289</sup>

Les États-Unis ont mis au point une approche efficace pour réunir des preuves dans certains domaines, comme le trafic de stupéfiants, grâce à une collaboration étroite entre les fonctionnaires du Trésor et de la DEA. Bien que cet arrangement présente des inconvénients, et notamment le risque que les intérêts pour les poursuites judiciaires au niveau national influent sur les désignations, il rapproche néanmoins la collecte d'informations du processus d'élaboration des sanctions et permet d'accélérer le rythme global. Les régimes plus récents, tels que le Global Magnitsky Act, ne bénéficient pas d'une telle collaboration et délèguent donc davantage les responsabilités à des acteurs comme les fonctionnaires du département d'État qui n'ont pas forcément d'expérience préalable en matière d'élaboration de désignations. Cela a également conduit à une nouvelle forme de coopération avec la société civile à l'échelle mondiale pour réunir efficacement des

informations, le département d'État reconnaissant ainsi implicitement, comme l'a souligné un avocat britannique, qu'« il n'a pas la capacité de tout faire ».<sup>290</sup>

Les Nations Unies ont également mis au point un processus centralisé et généralement efficace pour la collecte autonome d'informations sur les contrevenants au régime de sanctions, par l'intermédiaire de leur système de groupes d'experts. Cette approche présente des lacunes, notamment en raison de la courte durée des mandats et de la myriade de tâches qui sont souvent confiées aux groupes d'experts en plus des enquêtes. Elle a cependant permis dans une large mesure aux Nations Unies de ne pas dépendre des États membres pour recueillir des informations relatives aux désignations.

Dans l'UE, il n'existe pas de tels processus centralisés. Si le SEAE peut proposer des désignations, dans la pratique, celles-ci sont élaborées et présentées par les États membres. Ce système fragmenté limite le nombre de désignations possibles et permet aux grands États disposant de ressources importantes d'influencer de manière dominante les approches de l'Union en matière de désignation. Ces États sont souvent réticents à divulguer des informations sensibles provenant du renseignement ou des forces de police, craignant qu'elles ne soient révélées au cours d'une procédure litigieuse ou ne fassent l'objet d'une fuite. Cela a des répercussions sur la nature et la focalisation des désignations de l'UE, voire sur la possibilité d'obtenir des informations sur des questions sensibles ou des cibles bien protégées, ou lorsque les États membres disposent d'une faible représentation diplomatique ou de peu d'agents du renseignement dans un pays donné.

Plus généralement, l'échange d'informations entre les juridictions présente des lacunes qui entravent les efforts de coordination en matière de désignation des acteurs et des réseaux criminels. Ces lacunes sont en partie liées au caractère sensible de l'échange d'informations provenant des services de répression ou des services de renseignement. Cela souligne la nécessité d'élargir les données non sensibles utilisées dans les désignations, en coopérant notamment de manière plus proactive avec la société civile et les acteurs du secteur privé.

Le quatrième problème concerne les processus de décision. Bien qu'un certain nombre de départements et d'agences joue un rôle dans le processus d'élaboration des désignations aux États-Unis, tous ces départements et agences relèvent en fin de compte d'une seule et même branche du gouvernement. Les différents organes gouvernementaux ont des intérêts divergents. Il est toutefois possible de faire appel à des fonctionnaires haut placés au sein des départements ou du Conseil national de sécurité pour sortir de l'impasse. Bien qu'il soit encore en évolution, le système britannique présente un processus décisionnel similaire et, à certains égards, encore plus ciblé.

Le système des Nations Unies est un système multilatéral par nature, qui nécessite un consensus entre les États membres dont les intérêts et les points de vue sont parfois disparates. Quand bien même le processus de désignation aboutit, c'est un processus de longue haleine. « On essaie de passer d'abord par l'ONU pour certaines choses, mais c'est très long », a expliqué un fonctionnaire américain.<sup>291</sup> Les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne, entre autres, ont de ce fait adopté une approche coordonnée en matière de sanctions unilatérales.<sup>292</sup>

Le processus décisionnel de l'UE en matière de sanctions se situe à mi-chemin entre celui des États-Unis et du Royaume-Uni, d'une part, et celui des Nations Unies, d'autre part. L'approche de l'Union européenne en matière de sanctions est elle aussi multilatérale par nature et il y a d'importants marchandages politiques durant les négociations. Toutefois, les intérêts des États du bloc sont plus étroitement alignés que ceux des États membres de l'ONU, ce qui réduit considérablement le degré d'obstruction et de retard.

Il est, pour terminer, nécessaire de mettre davantage l'accent sur la sortie des sanctions. La suppression de la désignation pour les personnes sanctionnées en raison d'erreurs de ciblage ou de changements de comportement peut souvent être très complexe et sans succès. La radiation en tant qu'incitation pour les acteurs à modifier les activités ou les comportements



qui ont conduit à leur désignation en premier lieu est moins forte. L'attention que les pays placent sur la radiation varie considérablement, mais aucun ne le fait vraiment bien. Les lacunes en matière de capacité à gérer les radiations s'expliqueraient, en partie, par des contraintes de ressources et un désintérêt politique. L'UE ne dispose que d'une structure de radiation limitée, la plupart des contestations de désignations réussies résultent d'un recours judiciaire.<sup>293</sup> Les États-Unis, en revanche, disposent d'une structure relativement bien développée et bien comprise pour traiter les demandes de radiation, même si le processus décisionnel est lent et opaque.<sup>294</sup> Les protections limitées et souvent complexes dont bénéficient les personnes désignées compliquent les efforts visant à recourir à ces outils pour lutter contre la criminalité organisée, ont un impact sur la perception du public et, comme l'a fait remarquer un ancien fonctionnaire américain, « nuisent à la crédibilité du programme de sanctions ».<sup>295</sup>

La réduction progressive des régimes de sanctions pose également problème dans la mesure où les programmes sont beaucoup plus faciles à élaborer qu'à clore. L'UE réexamine chaque année ses régimes thématiques et les désignations associées, mais les États-Unis, le Royaume-Uni et les Nations Unies semblent procéder beaucoup moins souvent à de telles évaluations de routine de l'adéquation et de l'impact de leurs régimes. Les sanctions à l'encontre d'acteurs criminels sont considérées comme non controversées et régulièrement utilisées, notamment dans le système américain.<sup>296</sup> « Il y a toujours des incitations bureaucratiques à élargir les programmes, mais jamais à les réduire ou à les restreindre ; c'est aussi une question politique », a souligné un ancien fonctionnaire américain. « Les faire disparaître ne présente aucun avantage. »<sup>297</sup>

De régimes géographiques aux régimes qui ciblent les acteurs criminels, les sanctions ont considérablement évolué ces vingt dernières années sur le plan conceptuel et en termes de processus. La communauté internationale devrait de plus en plus se tourner vers les sanctions afin de lutter contre les activités criminelles organisées, dans la mesure où il est de plus en plus admis que, au-delà d'un simple problème de justice pénale, la criminalité organisée constitue désormais une menace pour la sécurité nationale et l'économie. Les sanctions peuvent également aller plus loin, comme l'ont souligné les récentes discussions internationales sur la saisie des fonds gelés par les sanctions.

Compte tenu de ces tendances, il est essentiel d'identifier à la fois les bonnes pratiques et les possibilités d'améliorer l'efficacité des processus de sanctions. Les recommandations suivantes s'adressent principalement aux pays qui recourent aux sanctions, ou qui envisagent de le faire, afin d'améliorer leurs approches globales en termes de procédure.

## Recommandations

### Conception des régimes de sanctions et intégration stratégique

**Approfondir la définition conceptuelle et stratégique de la criminalité organisée en tant que menace indépendante pour la paix et la sécurité internationales.** Un effort concerté devrait être fait pour parvenir à un consensus international sur les problèmes posés par la criminalité organisée, en particulier dans des cadres multilatéraux tels que les Nations Unies. L'importance centrale accordée à la criminalité dans la résolution de 2022 du Conseil de sécurité sur les sanctions liées à Haïti est une étape positive, qui devrait inciter les Nations Unies à mener une réflexion plus globale sur la question, de façon à étendre ce cadre à d'autres contextes applicables.

**Instituer des régimes thématiques sur des types spécifiques de criminalité organisée.** Si les lois et les décrets utilisés par les États-Unis pour cibler la criminalité organisée en tant que catégorie générale ont bien fonctionné, cette approche n'est peut-être pas la mieux adaptée à d'autres pays ou juridictions qui font appel aux sanctions. Dans des situations

multilatérales, la définition de la criminalité organisée ou les politiques qui l'entourent peuvent constituer un point de blocage important en vue de l'élaboration de régimes complets. C'est pourquoi il convient de mettre l'accent sur les régimes thématiques axés sur des types spécifiques de criminalité organisée, telles que la traite des personnes, la criminalité environnementale ou le trafic de stupéfiants. Les Nations Unies, en particulier, pourraient constituer une entité centrale forte chargée d'élaborer et de mettre en œuvre des initiatives de sanctions par type de criminalité organisée.

**Élaborer des régimes ciblés multi-pays sur la criminalité organisée.** Outre les programmes par pays et les programmes thématiques, il conviendrait d'envisager de créer des régimes de lutte contre la criminalité organisée qui couvrent plusieurs pays.<sup>298</sup> La criminalité organisée moderne a souvent une dimension transnationale, avec des organisations présentes dans plusieurs pays et dépendantes des opérations menées dans un certain nombre de pays différents, qui sont souvent, mais pas toujours, limitrophes. En outre, l'intensification de la répression dans un seul pays peut avoir un effet de déplacement et inciter les organisations criminelles à renforcer leurs activités dans des pays voisins. Les régimes de sanctions multi-pays reflèteraient cette réalité et permettraient une plus grande applicabilité géographique que les programmes par pays et l'utilisation de critères de désignation ainsi qu'un ancrage stratégique plus spécifiques au contexte que les programmes thématiques mondiaux.

**Offrir les avoirs confisqués aux pays touchés par la criminalité organisée transnationale.** La confiscation des avoirs est de plus en plus souvent évoquée dans le contexte du conflit entre la Russie et l'Ukraine, avec des propositions visant à saisir les actifs sanctionnés et à fournir les fonds ainsi obtenus à l'Ukraine à des fins de reconstruction. Il semble probable que, si elles sont mises en œuvre, ces initiatives pourraient être étendues à d'autres types de problématiques de politique étrangère, dont la criminalité organisée transnationale. La GI-TOC ne prend pas position sur la valeur plus générale de ces propositions. Toutefois, lorsque des avoirs sont confisqués à des acteurs criminels (confiscation après condamnation, confiscation sans condamnation, forfaiture volontaire), les avoirs ne devraient pas rester entre les mains du gouvernement qui les a confisqués, comme c'est le cas actuellement. Ils devraient plutôt être affectés, sur la base de critères définis fondés sur les préjudices subis, à des programmes d'accompagnement dans les pays où les acteurs criminels opèrent le plus et dans ceux où se concentrent les dommages causés par leurs activités criminelles. Ces programmes pourraient inclure un soutien aux forces de l'ordre, à la lutte contre la corruption, à la réglementation et à d'autres initiatives en faveur du développement. Les gouvernements touchés par la criminalité organisée transnationale et leurs populations en tireraient des avantages tangibles, ce qui pourrait atténuer les allégations selon lesquelles les sanctions et les confiscations sont une ingérence de l'étranger. De telles approches, et plus généralement les programmes sur les avoirs saisis, devraient être très clairement et soigneusement élaborés et réglementés, car une mauvaise mise en place ou une absence de transparence pourraient porter sérieusement préjudice aux intérêts des pays qui procèdent aux saisies.

**Veiller à ce que les régimes de sanctions soient conçus de façon à contribuer à des stratégies plus larges de lutte contre les acteurs criminels.** Les sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire (associant poursuites judiciaires, renforcement des capacités de la justice pénale et/ou aide au développement des communautés exposées au risque d'infiltration criminelle) guidée par une stratégie centralisée bien élaborée. Il est essentiel d'intégrer les sanctions dans une stratégie plus large pour limiter leurs répercussions involontaires sur d'autres initiatives ou programmes politiques et pour veiller à ce que les rivalités entre institutions et les désaccords stratégiques soient résolus en amont. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de trouver un équilibre ou de décider entre des priorités concurrentes. Une telle stratégie devrait, au minimum, identifier les objectifs des sanctions, en détailler les conséquences potentielles et prévoir un mécanisme de désescalade des conflits autour des résultats lorsque les outils se télescopent.



**Désigner un interlocuteur unique sur les questions de criminalité organisée chargé de coordonner la stratégie et la politique.** Afin de mieux gérer les initiatives de lutte contre la criminalité, les juridictions devraient désigner un interlocuteur unique, tel qu'un haut fonctionnaire, investi de pouvoirs sur le financement et la coordination des programmes de lutte contre la criminalité organisée transnationale.<sup>299</sup> Cet interlocuteur pourrait contribuer à veiller au renforcement mutuel des réponses politiques à la criminalité organisée (sanctions comprises). Les postes de « tsar de la lutte contre le trafic de stupéfiants » ou de « tsar de la lutte contre l'esclavage », tels qu'ils existent aux États-Unis ou au Royaume-Uni, pourraient être un modèle. Un point focal pour la criminalité organisée devrait être désigné pour aligner et potentiellement remplacer les responsables thématiques, le rôle devant être élargi pour que le point focal puisse avoir autorité sur un ensemble de types de criminalité organisée.

**Développer et préserver la mémoire institutionnelle sur les sanctions et la criminalité organisée au sein des unités chargées des sanctions.** Les régimes de sanctions nécessitent une dotation en personnel fiable et durable, le soutien des agences et des unités (forces de l'ordre, renseignement ou groupes d'experts par exemple) ainsi que des évaluations de risques fournies par différents organes. Les États qui imposent des sanctions devraient s'engager à affecter du personnel à l'appui d'un régime pendant la durée prévue et favoriser le développement des capacités du personnel par une formation spécifique à l'utilisation des sanctions pour cibler la criminalité organisée. Au sein du système des Nations Unies, il conviendrait d'envisager d'étendre à plusieurs années la durée du mandat (actuellement d'un an) de la plupart des groupes d'experts en exercice.

**Élargir les connaissances institutionnelles sur les sanctions et la criminalité organisée au sein des organismes gouvernementaux.** Dans la mesure où il est important d'intégrer les sanctions aux mécanismes interinstitutionnels et d'impliquer des acteurs atypiques dans les désignations, il convient d'élargir les connaissances dont disposent les institutions et organismes publics sur les questions relatives aux sanctions. En conséquence, les parties prenantes au sein des appareils chargés de l'application de la loi et de la politique étrangère devraient être plus systématiquement formés à la politique et à la pratique des sanctions, y compris à leur utilité et à leurs limites, aux processus de désignation, à l'impact potentiel de ces sanctions sur leurs activités et aux options disponibles pour atténuer les risques identifiés.

## Processus d'élaboration des désignations

**Favoriser et officialiser le partage d'informations entre les différentes juridictions.** L'échange d'informations est un défi clé si l'on souhaite établir une coordination et un soutien multinationaux à la désignation d'acteurs et de réseaux criminels spécifiques. L'utilisation d'informations sensibles provenant de sources policières ou des services de renseignement peut limiter la possibilité de les partager entre juridictions ou, dans le cas de l'UE, entre pays membres. Même lorsqu'il y a partage, par exemple entre les groupes d'experts des Nations Unies et les diverses autorités nationales chargées de l'application des sanctions, le processus est souvent ad hoc et basé sur les relations. Pour répondre à cette problématique, plusieurs pistes sont envisageables. Premièrement, promouvoir l'utilisation de sources d'information ouvertes et partageables, y compris à travers le développement de capacités de recherche adaptées pour comprendre et recueillir des informations sur l'économie politique des différentes typologies de criminalité organisée. L'UE, en particulier, gagnerait à développer ses capacités consolidées de collecte et d'analyse, ainsi qu'à travailler en collaboration avec la société civile et à renforcer ses capacités à contribuer à la collecte de données pour soutenir les cadres internes. Deuxièmement, standardiser autant que possible les informations nécessaires aux désignations entre les différentes juridictions. Troisièmement, formaliser les processus d'échange d'informations entre les juridictions, y compris entre les États-nations et les institutions multilatérales. Enfin, normaliser et décentraliser les pratiques d'échange d'informations entre les juridictions à l'échelon administratif le plus bas possible.

**Élargir et simplifier les procédures permettant aux acteurs de la société civile de fournir des informations pour les désignations.** Ces dix dernières années, les juridictions examinées dans ce rapport ont renforcé leur collaboration avec les acteurs de la société civile afin de recueillir des informations importantes pour les désignations, en particulier dans le cadre des régimes dédiés aux droits de l'homme et à la lutte contre la corruption. La priorité officielle donnée à cette coopération et la facilité avec laquelle les informations peuvent être communiquées varient toutefois considérablement d'une juridiction à l'autre. Il est peu probable que l'orientation unidirectionnelle des flux d'informations, actuellement dirigés vers les gouvernements, change sensiblement, mais les efforts officiels pour permettre à la société civile de jouer un rôle plus grand et plus efficace dans les questions de sanctions devraient s'intensifier avec le temps. Les types de régimes dans lesquels cette collaboration est utilisée devraient être élargis, les processus de soumission d'informations devraient être simplifiés, des consultations devraient avoir lieu après les désignations et, surtout, un retour d'information devrait être fourni pour que les approches en matière de collecte de données correspondent mieux aux besoins des gouvernements.

**Renforcer les échanges avec le secteur privé afin d'encourager le partage volontaire d'informations importantes pour les désignations criminelles.** Bien que le secteur privé ait de longue date été impliqué dans la mise en œuvre de sanctions financières, il pourrait devenir une source puissante d'informations sur les activités criminelles et de corruption. Si les pays et les organisations multilatérales sanctionnent de plus en plus ces activités, les investisseurs, les gestionnaires d'actifs et les entreprises s'inquiètent parallèlement de plus en plus de leur exposition à ces risques et de leur capacité à les atténuer. En apportant son soutien aux autorités chargées des sanctions, en lien notamment avec l'élaboration des désignations, le secteur privé aurait la possibilité d'influer sur le risque global de criminalité organisée ou de corruption dans un environnement donné. Le partage d'informations concernerait principalement des acteurs extérieurs à la clientèle des entreprises (les exigences de confidentialité pouvant constituer des obstacles au partage d'informations). Les processus mis au point pour recevoir des informations de la société civile pourraient être adaptés au secteur privé. Les instances nationales devraient s'efforcer de susciter l'intérêt du secteur privé et l'encourager à recourir à ces dispositifs et à collaborer plus largement. La mise en œuvre de ces mécanismes nécessiterait une aide pour faciliter la navigation des cadres réglementaires applicables, une analyse conjointe de la manière dont ce partage d'informations supplémentaires pourrait coexister avec les rapports existants sur les « activités suspectes » des entreprises, ainsi qu'une collaboration ciblée avec les interlocuteurs chargés de la conformité au sein des organismes de régulation des gouvernements.

**Inclure un large éventail de parties prenantes gouvernementales dans les décisions relatives aux désignations.**<sup>300</sup> Cette démarche devrait être explicitement axée sur les missions diplomatiques et les autres personnels déployés sur le terrain et s'appuyer sur leurs contributions. Une telle approche plus large devra s'appuyer sur une planification plus solide du processus, impliquera des délais de désignation plus longs, ainsi qu'un renforcement de la formation et des ressources mises à la disposition du personnel des ministères qui ont été moins consultés jusqu'à présent. Un processus politique délibératif, inclusif et coordonné peut aider à évaluer les implications plus larges d'une désignation dans un contexte donné. Ces évaluations pourraient inclure l'impact des décisions de sanctions sur d'autres priorités de la politique étrangère, l'adhésion aux sanctions dans le cadre d'une stratégie coordonnée, la possibilité d'analyser si et comment adapter d'autres instruments de politique étrangère pour compléter ou renforcer l'impact des sanctions et des évaluations stratégiques concernant les questions de mise en œuvre.

**Accroître la transparence des processus de désignation.** Toutes les juridictions étudiées dans ce rapport disposaient de processus d'élaboration des désignations très opaques, les informations publiques sur la manière dont les décisions sont prises, les critères



utilisés et les objectifs poursuivis étant limités. Si un certain degré de confidentialité est compréhensible, une opacité inutile concernant les grandes lignes peut influencer la perception des sanctions par le public, en particulier dans les pays d'origine des personnes désignées, avec le risque que les sanctions soient jugées être arbitraires, incohérentes et politisées.<sup>301</sup> Ces perceptions négatives peuvent avoir une incidence sur la faisabilité d'une application locale des sanctions et également sur des intérêts plus généraux en matière de politique étrangère. Il conviendrait de présenter et d'explicitier régulièrement au public du monde entier le plus grand nombre possible d'aspects du processus décisionnel en matière de désignation. Un contrôle public périodique des régimes favoriserait la transparence.

## Activités postérieures à la désignation

**Élaborer de manière proactive des plans pour impliquer les entités du secteur privé, en particulier les grandes banques, et les organismes gouvernementaux étrangers qui supervisent leurs opérations.** L'implication et la sensibilisation du secteur privé sont essentiels à la mise en œuvre réussie de sanctions financières à l'encontre des acteurs de la criminalité organisée. Il peut être difficile de forger de tels partenariats, en particulier avec les acteurs du secteur privé dans des États éloignés ou fragiles, même lorsqu'il y a adhésion du pays. C'est encore plus difficile lorsque les entreprises ou les gouvernements concernés sont sceptiques à l'égard de la stratégie ou pensent que le respect des règles ou la participation vont à l'encontre de leurs intérêts. Pour ces raisons, le dialogue ne devrait pas intervenir en phase de post-désignation, mais commencer bien en amont. Les juridictions qui imposent des sanctions devraient établir une cartographie stratégique et échanger avec les acteurs concernés du secteur privé dans les pays où des acteurs de la criminalité organisée transnationale sont susceptibles d'être désignés. Une stratégie similaire devrait être mise en œuvre avec les acteurs gouvernementaux chargés de l'application de la loi. Elle devra prévoir des évaluations et des plans proactifs élaborés autour du développement des capacités d'application de la loi et réglementaires, idéalement dans le cadre d'une stratégie plus large de lutte contre la criminalité organisée transnationale.

**Investir dans le processus de radiation.** La priorité donnée à la radiation des listes varie considérablement dans les juridictions à l'étude, ce qui pose problème en termes de perception par le public et de régularité de la procédure. De plus, elle entrave la capacité des sanctions à induire un changement de comportement de la part des entités sanctionnées. Cette question est d'autant plus importante que l'on a de plus en plus recours aux sanctions ciblées et que l'on désigne de plus en plus des acteurs de la criminalité organisée transnationale. Les États qui recourent aux sanctions pour lutter contre la criminalité organisée transnationale devraient prioriser le renforcement de leurs systèmes de radiation, les doter d'un personnel et d'un financement adéquats et rendre transparents les critères et les processus de radiation. Les Nations Unies devraient envisager d'élargir le mandat du médiateur chargé de la radiation de façon à couvrir les régimes de sanctions autres que celui de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaïda. Lorsque des radiations ont lieu, elles doivent être rendues publiques de la même manière que les désignations.

## NOTES

- 1 Voir, par exemple, Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC), *The global illicit economy: Trajectories of transnational organized crime*, mars 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/global-organized-crime/>; Robert Mandel, *Dark Logic: Transnational Criminal Tactics and Global Security*. Stanford: Stanford University Press, 2011; Moisés Naím, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. London: Arrow, 2007; Caroline Nordstrom, *Global Outlaws: Crime, Money, and Power in the Contemporary World*. Berkeley: University of California Press, 2007; Peter Andreas, *Illicit international political economy: The clandestine side of globalization*, *Review of International Political Economy*, 11, 3 (août 2004), 641-652.
- 2 GI-TOC, *The global illicit economy: Trajectories of transnational organized crime*, mars 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/global-organized-crime/>; UN Office of Drugs and Crime, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, 2011, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf).
- 3 GI-TOC, *2021 Global Organized Crime Index*, <https://globalinitiative.net/initiatives/ocindex/>.
- 4 Summer Walker et Mariana Botero Restrepo, Économies illicites et conflit armé : Dix dynamiques qui contribuent à l'instabilité, GI-TOC, janvier 2022, [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/01/GMFA-%E2%80%93-Illicit-economies-in-armed-conflict-setting-report\\_French-compressed.pdf](https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/01/GMFA-%E2%80%93-Illicit-economies-in-armed-conflict-setting-report_French-compressed.pdf); Julia Stanyard, Alastair Nelson, Greg Ardé et Julian Rademeyer, *Insurgency, illicit markets and corruption: The Cabo Delgado conflict and its regional implications*, GI-TOC, février 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/mozambique-cabo-delgado-conflict/>; Eleanor Beevor, Le JNIM au Burkina Faso : Un acteur stratégique de la criminalité, GI-TOC, août 2022, [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/08/Burkina-Faso-JNIM\\_NEW-web.pdf](https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/08/Burkina-Faso-JNIM_NEW-web.pdf); Tom Westcot, *Destruction or Theft? Islamic State, Iraqi antiquities and organized crime*, GI-TOC, mars 2020, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/Destruction-or-theft-Islamic-State-Iraqi-antiquities-and-organized-crime.pdf>.
- 5 Summer Walker, Les gangs en Haïti : Expansion, pouvoir et aggravation de la crise, GI-TOC, octobre 2022, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/10/Summer-Walker-Les-gangs-en-Hai%CC%88ti-Expansion-pouvoir-et-aggravation-de-la-crise-GI-TOC-octobre-2022.pdf>; Matt Herbert, *From contraband to conflict: Links between smuggling and violence in the borderlands of Meso-America and North Africa*, thèse de doctorat non publiée, Tufts University, 2019.
- 6 Matt Herbert, Tuesday Reitano et Siria Gastelum Felix, *Communities and crime wars*, dans Max Gallien et Florian Weigand (eds), *The Routledge Handbook of Smuggling*. London: Routledge, 2021, 431-443.
- 7 GI-TOC, *The global illicit economy: Trajectories of transnational organized crime*, mars 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/global-organized-crime/>.
- 8 Ian Tennant, *The promise of Palermo: A political history of the UN Convention against Transnational Organized Crime*, GI-TOC, octobre 2020, <https://globalinitiative.net/analysis/the-promise-of-palermo-untoc/>.
- 9 Yvon Dandurand et Jessica Jahn, *The future of international cooperation against transnational organized crime: The undoing of UNTOC?* GI-TOC, octobre 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/international-cooperation-organized-crime/>.
- 10 Entretien avec fonctionnaire américain #4, juillet 2021.
- 11 Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field*. New York: Columbia University Press, 2017.
- 12 Voir, par exemple, Peter Andreas, *Criminalizing consequences of sanctions: Embargo busting and its legacy*, *International Studies Quarterly*, 49, 2 (2005), 335-360; Center for the Study of Democracy, *Corruption, Contraband and Organized Crime in Southeast Europe*, <https://csd.bg/publications/publication/corruption-contraband-and-organized-crime-in-southeast-europe/>; Matt Herbert, *Partisans, profiteers, and criminals: Syria's illicit economy*, *Fletcher Forum of World Affairs*, 38, 1 (hiver 2014), 69-86.
- 13 Le chapitre sur les États-Unis est plus long que ceux qui portent sur d'autres juridictions. Cela s'explique par le nombre nettement plus important de programmes de sanctions visant la criminalité organisée mis en œuvre par les États-Unis, par le nombre beaucoup plus élevé de désignations auxquelles ils ont procédé et par leur longue expérience en la matière. Ils précèdent en cela les autres juridictions de 10 à 15 ans, voire plus. Il ne faut pas considérer pour autant que les approches américaines en matière de sanctions sont approuvées ou privilégiées par rapport à celles d'autres juridictions.
- 14 Nicholas Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*. London: Yale University Press, 2022; Central Intelligence Agency, *Economic sanctions: An historical and conceptual analysis*, Note publiée le 1<sup>er</sup> octobre 1982, déclassifiée le 12 septembre 2012.
- 15 Daniel Drezner, *The United States of sanctions: The use and abuse of economic coercion*, *Foreign Affairs*, 24 août 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2021-08-24/united-states-sanctions>.
- 16 Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field*. New York: Columbia University Press, 2017.
- 17 Jahangir Amuzegar, *Adjusting to sanctions*, *Foreign Affairs*, 1<sup>er</sup> mai 1997, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/1997-05-01/adjusting-sanctions>; Daniel W Drezner,



- How not to sanction*, *International Affairs*, 98, 5 (2022), 1533–1552; Richard N Haass, *Sanctioning madness*, *Foreign Affairs*, 1<sup>er</sup> novembre 1997, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/sanctioning-madness>.
- 18 Sue Eckert, Thomas Biersteker et Marcos Tourinho, *Introduction*, dans Thomas Biersteker, Sue Eckert et Marcos Tourinho (eds.), *Targeted Sanctions: The Impact and Effectiveness of UN Action*. New York: Cambridge University Press, 2016; Jean-MarcF Blanchard et Norrin M Ripsman, *Asking the right question: When do economic sanctions work best?* *Security Studies*, 9, 1-2 (1999), 219-253; Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field*. New York: Columbia University Press, 2017.
  - 19 Clara Portela, *EU horizontal sanctions and the courts: Questions of interface*, dans Sascha Lohmann et Judith Vorrath (eds.), *International sanctions: Improving implementation through better interface management*, Stiftung Wissenschaft und Politik, août 2021, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/international-sanctions-improving-implementation-through-better-interface-management>.
  - 20 Voir, par exemple, *US Department of State, Executive Order (EO) 12938: Proliferation of weapons of mass destruction*, 14 novembre 1994 et *EO 12947: Prohibiting transactions with terrorists who threaten to disrupt Middle East Peace Process*, 23 janvier 1995; Résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (UNSCR) 1333, 19 décembre 2000; *US Department of Treasury, Testimony of R Richard Newcomb, director, Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury before the House Financial Services Subcommittee on Oversight and Investigations*, 16 juin 2004; Clara Portela, *EU horizontal sanctions and the courts: Questions of interface*, dans Sascha Lohmann et Judith Vorrath (eds.), *International sanctions: Improving implementation through better interface management*, Stiftung Wissenschaft und Politik, août 2021, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/international-sanctions-improving-implementation-through-better-interface-management>.
  - 21 William F Wechsler, *Follow the money*, *Foreign Affairs*, 1<sup>er</sup> juillet 2001, <https://www.foreignaffairs.com/articles/bermuda/2001-07-01/follow-money>.
  - 22 Juan Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs, 2013; Rachel Barnes, Paul Feldberg et Nicholas Turner, *Introduction*, dans Rachel Barnes et al (eds.), *Global Investigations Review: The Guide to Sanctions*. London: Law Business Research, 2020.
  - 23 Entretien avec fonctionnaire américain #4, juillet 2021.
  - 24 The White House, *National Security Decision Directive (NSDD) 221: Narcotics and national security*, publiée le 6 avril 1986, déclassifiée le 10 juillet 2011.
  - 25 The White House, *NSDD 221: Narcotics and national security*, publiée le 6 avril 1986, déclassifiée le 10 juillet 2011; The White House, *National Security Directive 18: Counternarcotics strategy*, publiée le 21 août 1989, déclassifiée le 23 août 2001; The White House, *National Security Strategy of the United States*, mars 1990.
  - 26 The White House, *Presidential Decision Directive/NSC-14: U.S. Policy on International Counternarcotics in the Western Hemisphere*, publiée le 3 novembre 1993, déclassifiée le 23 octobre 2012
  - 27 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #3, février 2023.
  - 28 Ce décret fait référence à l' International Emergency Economic Powers Act, qui confère à l'exécutif des pouvoirs pour faire face aux menaces « inhabituelles et ponctuelles » qui pèsent sur les États-Unis. John Buretta, Megan Lew et Michael Ardeljan, *US sanctions* dans Rachel Barnes et al (eds.), *Global Investigations Review: The Guide to Sanctions*. London: Law Business Research, 2020.
  - 29 Les Narcotics Trafficking Sanctions Regulations, qui codifient le décret 12978, exposent l'interdiction dans un langage légèrement différent; produit, cependant, les mêmes effets que le décret. Les Regulations prévoient que, « sauf autorisation par des règlements, ordonnances, directives, décisions, instructions, licences ou autres, et nonobstant tout contrat conclu ou toute autorisation accordée avant la date d'entrée en vigueur, aucun bien ni intérêt dans les biens de trafiquants de stupéfiants spécialement désignés qui se trouve aux États-Unis, viendrait à se trouver ultérieurement aux États-Unis, ou qui est ou entrera par la suite en possession ou sous le contrôle de personnes américaines, y compris de leurs succursales à l'étranger, ne peut être cédé, payé, exporté, retiré ou négocié de quelque autre manière. » (31 CFR [Code of Federal Regulations] §536.201)
  - 30 The White House, *Presidential Decision Directive (PDD) 42: International organized crime*, publiée le 21 octobre 1995.
  - 31 The White House, *EO 12978: Blocking assets and prohibiting transactions with significant narcotics traffickers*, FR [Federal Register] 60, 205, 24 octobre 1995; The White House, *PDD 42: International organized crime*, publiée le 21 octobre 1995. Voir aussi: The White House, *Press briefing by Robert Gelbard, Assistant Secretary of State for International Narcotics Matters; Richard Newcombe, Assistant Secretary of the Treasury [and others]*, 22 octobre 1995
  - 32 US Department of the Treasury, *Impact report: Economic sanctions against Colombian drug cartels*, mars 2007.
  - 33 US Department of Treasury, *Testimony of R Richard Newcomb, director, Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury before the House Financial Services Subcommittee on Oversight and Investigations*, 16 juin 2004.
  - 34 US Senate Committee on the Judiciary, *Testimony of Mr Richard Newcomb, Office of Foreign Asset Control (OFAC)*, 13 mars 2002, Senate.
  - 35 The White House, *EO 12978: Blocking assets and prohibiting transactions with significant narcotics trafficker*, FR 60, 205, 24 octobre 1995.
  - 36 US Department of the Treasury, *Impact report: Economic sanctions against Colombian drug cartels*, OFAC, mars 2007.
  - 37 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #3, janvier 2023; entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022. Voir aussi: US Embassy Colombia, *Banco Ganadero executives talk about money laundering and specially designated narcotics traffickers*, câble diplomatique transmis le 26 juillet 1996, déclassifié le 8 mai 2014; US Embassy Colombia, *1998–1999 International Narcotics Control Strategy Report*, câble diplomatique transmis le 21 décembre 1999, déclassifié le 8 mai 2014.
  - 38 US Senate Committee on the Judiciary, *Testimony of Mr Richard Newcomb*, OFAC, 13 mars 2002, Sénat.
  - 39 Ibid.
  - 40 Communication d'acteurs juridiques américains, mars 2021.
  - 41 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022; Juan Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs, 2013.
  - 42 Jeffrey A Meyer, *Second thoughts on secondary sanctions*, *University of Pennsylvania, Journal of International Law*, 30, 3, 2009; Daniel Meagher, *Caught in the economic crosshairs: Secondary sanctions, blocking regulations, and the American sanctions regime*, *Fordham Law Review*, 89, 3, 2020; Cassandra Georgantas et al, *Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses*, Direction Générale des politiques externes de l'Union européenne, Département des relations extérieures, novembre 2020.

- 43 US Department of State, *Presidential determination under Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*, câble diplomatique transmis le 3 juin 2008, déclassifié le 13 juillet 2017.
- 44 The White House, *Fact sheet: Overview of the Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*, 15 avril 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/fact-sheet-overview-foreign-narcotics-kingpin-designation-act>.
- 45 Office of Foreign Asset Control, *Sanctions pursuant to the Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*, Department of the Treasury, mis à jour le 13 septembre 2022.
- 46 Juan Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs, 2013.
- 47 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #3, février 2023.
- 48 The White House, *Strategy to combat transnational organized crime: Addressing converging threats to national security*, juillet 2011.
- 49 Ibid.
- 50 The White House, *EO 13581: Blocking property of transnational criminal organizations*, 76 Fed. Reg. 44757, 24 juillet 2011.
- 51 Ibid.
- 52 Clare Ribando Seelke, *Gangs in Central America*, Congressional Research Service, 29 août 2016 ; DUS Department of the Treasury, *Treasury sanctions the Zhao Wei transnational criminal organization*, 30 janvier 2018 ; Amanda Gore et al, *Asian roulette: Criminogenic casinos and illicit trade in environmental commodities in South East Asia*, GI-TOC, juillet 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/casino-crime-south-east-asia/>.
- 53 The White House, *Suspension of entry of aliens subject to United Nations Security Council travel bans and International Emergency Economic Powers Act sanctions*, Presidential Proclamation, 25 juillet 2011.
- 54 The White House, *National Security Strategy*, février 2015.
- 55 The White House, *EO 13694: Blocking the property of certain persons engaging in significant malicious cyber-enabled activities*, 1<sup>er</sup> avril 2015, 80 FR 18077; et *EO 13757: Taking additional steps to address the national emergency with respect to significant malicious cyber-enabled activities*, 28 décembre 2016, DCPD-201600880.
- 56 Cette loi a été adoptée dans le cadre du National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 du Congrès américain, le 20 décembre 2019 ; Josh Katz, Abby Goodnough et Margot Sanger-Katz, *In shadow of pandemic, US drug overdose deaths resurge to record*, New York Times, 15 juillet 2020, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/15/upshot/drug-overdose-deaths.html>.
- 57 Office of Foreign Asset Control, *Former Liberian Regime of Charles Taylor Sanctions Program*, US Department of the Treasury, 31, mai 2014, CFR 593.
- 58 The White House, *EO 13536: Blocking property of certain persons contributing to the conflict in Somalia*, 12 avril 2010, DCPD-201000257.
- 59 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique européenne, mai 2021 ; The White House, *United States strategy on countering corruption pursuant to the National Security Study Memorandum on establishing the fight against corruption as a core United States national security interest*, décembre 2021 ; US Department of the Treasury, *Treasury works with government of Mexico against perpetrators of corruption and their networks*, 17 mai 2019 ; US Department of the Treasury, *Treasury targets corruption networks linked to transnational organized crime*, 8 décembre 2021.
- 60 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #3, février 2023 ; Congressional Research Service, *Targeting foreign corruption and human rights violators in FY2019 consolidated appropriations*, 25 juin 2019, [https://www.everycrsreport.com/files/2019-06-25\\_IF10905\\_31a797e00e1ab472b86272cb0e708d333aa5e26c.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/2019-06-25_IF10905_31a797e00e1ab472b86272cb0e708d333aa5e26c.pdf)
- 61 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique européenne, mai 2021. Voir aussi : The White House, *United States strategy on countering corruption pursuant to the National Security Study Memorandum on establishing the fight against corruption as a core United States national security interest*, décembre 2021.
- 62 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #3, février 2023.
- 63 Ibid.
- 64 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique américaine, mai 2021.
- 65 Office of Foreign Asset Control, *Treasury sanctions Russian proxy Wagner Group as a transnational criminal organization*, Department of the Treasury, 26 janvier 2023.
- 66 US Treasury, *Treasury sanctions notorious Kinahan organized crime group*, 11 avril 2022 ; US Treasury, *Treasury sanctions internet-based suppliers of illicit fentanyl and other synthetic drugs*, 9 novembre 2022 ; US State Department, *Public designation of former Maltese public officials Konrad Mizzi and Keith Schembri due to involvement in significant corruption*, 22 décembre 2021.
- 67 The White House, *United States strategy on countering corruption pursuant to the National Security Study Memorandum on establishing fight against corruption as a core United States national security interest*, décembre 2021.
- 68 Entretien avec fonctionnaire américain #3, juin 2021.
- 69 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 70 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #5, janvier 2023.
- 71 Entretien avec fonctionnaire américain #3, juin 2021 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 72 Daniel F Runde, Linnea Sandin et Amy Doring, *Navigating the United States-Northern Triangle Enhanced Engagement Act*, Center for Strategic and International Studies, 10 mars 2021, <https://www.csis.org/analysis/navigating-united-states-northern-triangle-enhanced-engagement-act>.
- 73 Communication d'acteurs juridiques américains, mars 2021.
- 74 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 75 Communication d'acteurs juridiques américains, mars 2021.
- 76 US Department of Treasury, *Testimony of R Richard Newcomb*, director, Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury before the House Financial Services Subcommittee on Oversight and Investigations, 16 juin 2004; US Department of the Treasury, *Statement of J Robert McBrien*, associate director for investigations and enforcement, Office of Foreign Assets Control, United States Department of the Treasury, before the United States House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform, 9 juillet 2009.
- 77 US Department of Treasury, *Testimony of R Richard Newcomb*, director, Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury before the House Financial Services Subcommittee on Oversight and Investigations, 16 juin 2004 ; US Department of the Treasury, *Statement of J Robert McBrien*, associate director for investigations and enforcement, Office of Foreign Assets Control, United States Department of the Treasury, before the United States House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform, 9 juillet 2009.
- 78 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 79 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 80 Ibid. ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #3, janvier 2023.
- 81 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 82 Communication d'acteurs juridiques américains, mars 2021.
- 83 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.



- 84 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 85 Ibid.
- 86 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #5, janvier 2023 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 87 Communication d'acteurs juridiques américains, mars 2021.
- 88 Entretien avec fonctionnaire américain #3, juin 2021 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 89 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 90 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #5, janvier 2023 ; US Department of the Treasury, *Testimony of John E Smith*, director of the Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury, House Committee on Financial Services Subcommittee on Monetary Policy and Trade, 30 novembre 2017.
- 91 US Department of the Treasury, *Statement of Deputy Assistant Secretary Jennifer Fowler before the House Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere*, 23 mai 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0394>.
- 92 US Department of the Treasury, *Statement of J Robert McBrien*, associate director for investigations and enforcement, Office of Foreign Assets Control, United States Department of the Treasury, before the United States House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform, 9 juillet 2009 ; US Department of the Treasury, *Statement of Deputy Assistant Secretary Jennifer Fowler before the House Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere*, 23 mai 2018.
- 93 Entretien avec avocat britannique #2, juin 2021 ; communication d'acteurs juridiques américains, mars 2021.
- 94 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique américaine, mai 2021.
- 95 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 96 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #7, janvier 2023.
- 97 Entretien avec avocat britannique #2, juin 2021.
- 98 Entretien avec ancien ambassadeur américain #1, novembre 2022 ; entretien avec ambassadeur américain #2, décembre 2022 ; entretien avec un ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 99 Voir, par exemple, Office of National Drug Control Policy, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, juin 2009, et *Caribbean Border Counternarcotics Strategy*, 2022.
- 100 US Department of the Treasury, *Impact report: Economic sanctions against Colombian drug cartels*, mars 2007.
- 101 Samuel Rubinfeld, *US Treasury lifts remaining sanctions on Cali drug cartel*, Wall Street Journal, 19 juin 2014, <https://www.wsj.com/articles/BL-252B-4516>.
- 102 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #3, février 2023.
- 103 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #1, novembre 2022.
- 104 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #1, novembre 2022.
- 105 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 106 Entretien avec ancien ambassadeur américain #2, décembre 2022.
- 107 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #5, janvier 2023.
- 108 John Feeley et James D Nealon, *Diplomats frustrated by the DEA's dark side*, Univision, 22 novembre 2022, <https://www.univision.com/univision-news/opinion/oped-foreign-policy-and-the-role-of-dea> ; entretien avec un ancien ambassadeur des États-Unis #2, décembre 2022 ; entretien avec un ancien ambassadeur des États-Unis #1, novembre 2022
- 109 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #2, décembre 2022 ; entretien avec un ancien ambassadeur des États-Unis #1, novembre 2022
- 110 Communication avec un expert des financements illicites de la GI-TOC, février 2023.
- 111 US Department of the Treasury, *The Treasury 2021 sanctions review*, octobre 2021.
- 112 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 113 Slaughter and May, *GI-TOC: The UN, EU and UK economic sanctions frameworks and a Libya case study*, 30 décembre 2020.
- 114 Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité sont les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Fédération de Russie et la République populaire de Chine.
- 115 Thomas Biersteker, Sue Eckert et Marcos Tourinho (eds), *Targeted Sanctions: The Impact and Effectiveness of UN Action*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- 116 Subsidiary Organs of the United Nations Security Council, *United Nations Security Council sanctions regimes: Factsheet*, 6 novembre 2022.
- 117 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #8, novembre 2022.
- 118 GI-TOC, 2000-2022: *Charting organized crime on the UN Security Council agenda*, [www.globalinitiative.net/SCResolutions](http://www.globalinitiative.net/SCResolutions).
- 119 Summer Walker, *Illicit economies and the UN Security Council*, GI-TOC, avril 2023, <https://globalinitiative.net/analysis/illlicit-economies-unsc/>.
- 120 Ibid.
- 121 Voir : UNSCR 1343, mars 2001, et UNSCR 1643, 15 décembre 2005.
- 122 UN Security Council, *UN sanctions: Natural resources*, Research Report No. 4, 20 novembre 2015.
- 123 Entretien avec un ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies, 6 mai 2021.
- 124 UNSCR 2048, 18 mai 2012.
- 125 UNSCR 1857, 22 décembre 2008 ; UNSCR 2048, 18 mai 2012 ; UNSCR 2134, 28 janvier 2014 ; UNSCR 2374, 5 septembre 2017.
- 126 UNSCR 1844, 20 novembre 2008.
- 127 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #8, novembre 2022.
- 128 Voir, par exemple, la résolution 1493 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 28 juillet 2003.
- 129 Communication avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #1, octobre 2022.
- 130 UNSCR 2213, 27 mars 2015.
- 131 UNSCR 2293, 23 juin 2016.
- 132 UNSCR 2521, 29 mai 2020.
- 133 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #6, mai 2021.
- 134 Ibid.
- 135 UNSCR 2653, 21 octobre 2022.
- 136 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #3, mai 2021.
- 137 Ibid.
- 138 Mark Micallef, *UN Security Council brings out the big stick in Libya*, GI-TOC, 8 juillet 2018. <https://globalinitiative.net/analysis/un-security-council-brings-out-the-big-stick-in-libya/>.
- 139 Entretien avec fonctionnaire européen #1, octobre 2022.
- 140 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #8, novembre 2022.
- 141 Subsidiary Organs of the United Nations Security Council, *United Nations Security Council sanctions regimes: Factsheet*, 6 novembre 2022.
- 142 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #8, novembre 2022.
- 143 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #2, mai 2021 ; Enrico Carish et Loraine Rickard-Martin, *Best practices guide for chairs and members of United Nations Sanctions Committees, Compliance and Capacity Skills International*, décembre 2020.

- 144 Enrico Carish et Loraine Rickard-Martin, *Best practices guide for chairs and members of United Nations Sanctions Committees, Compliance and Capacity Skills International*, décembre 2020.
- 145 Ibid.
- 146 Ibid.
- 147 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 148 Entretien avec fonctionnaire européen #3, octobre 2022.
- 149 Entretien avec fonctionnaire européen #1, octobre 2022.
- 150 Entretien avec fonctionnaire européen #3, octobre 2022.
- 151 Ibid. ; entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #6, mai 2021.
- 152 Entretien avec fonctionnaire européen #1, octobre 2022.
- 153 United Nations, *Key political developments, sanctions offer hope to Haiti's recovery if supported by international community, special representative tells Security Council*, 24 janvier 2023, <https://press.un.org/en/2023/sc15181.doc.htm>.
- 154 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #4, mai 2021 ; entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #3, mai 2021.
- 155 Adrian Croft, *UK blocks move to hit Somali pirates with UN sanctions*, Reuters, 9 août 2010, <https://www.reuters.com/article/uk-somalia-britain-idUKTRE67840L20100809> ; Paul Reynolds, *UK blocks sanctions against suspected Somali pirates*, BBC, 9 août 2010, <https://www.bbc.com/news/world-africa-10917961>.
- 156 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #3, mai 2021.
- 157 Entretien avec fonctionnaire européen #3, octobre 2022.
- 158 Enrico Carish et Loraine Rickard-Martin, *Best practices guide for chairs and members of United Nations Sanctions Committees, Compliance and Capacity Skills International*, décembre 2020.
- 159 Slaughter and May, *GI-TOC: The UN, EU and UK economic sanctions frameworks and a Libya case study*, 30 décembre 2020.
- 160 Ibid.
- 161 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #4, mai 2021.
- 162 Ibid.
- 163 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #1, mai 2021.
- 164 Entretien avec fonctionnaire européen #3, octobre 2022.
- 165 Entretien avec fonctionnaire européen #1, octobre 2022.
- 166 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #5, mai 2021.
- 167 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #6, mai 2021.
- 168 Ibid.
- 169 Entretien avec fonctionnaire européen #1, octobre 2022.
- 170 Communication avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #3, décembre 2022.
- 171 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #7, janvier 2023.
- 172 Communication avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #3, juin 2023.
- 173 Kimiko de Freytas-Tamura et Somini Sengupta, *For 2 experts killed in Congo, U.N. provided little training and no protection*, The New York Times, 20 mai 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/20/world/africa/congo-zaida-catalan-michael-j-sharp-united-nations-democratic-republic-of-congo.html> ; Colum Lynch, *'The worst bloody job in the world': UN sanctions inspectors feel unsupported and unsafe*, Foreign Policy, 20 octobre 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/10/20/sanctions-enforcers-united-nations-panel-experts/>.
- 174 Communication avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #4, juin 2023.
- 175 Michelle Nichols, *'UN Security Council to vote to end peacekeeping mission in Mali'*, Reuters, 29 juin 2023, <https://www.reuters.com/world/africa/un-security-council-vote-end-peacekeeping-mission-mali-2023-06-29> ; RFI, *'UN peacekeeping mission in DRC is to withdraw 'as quickly as possible'*, 9 juin 2023, <https://www.rfi.fr/en/africa/20230609-un-peacekeeping-mission-in-drc-is-to-withdraw-as-quickly-as-possible>.
- 176 United Nations, *Compendium of the high-level review of United Nations sanctions, A/69/941-S/2015/432*, 12 juin 2015 ; Moncef Kartas, *The UN sanctions regime on Libya and sustaining peace: Not so 'smart' after all?* dans Sascha Lohmann et Judith Vorrath (eds.), *International sanctions: Improving implementation through better interface management*, Stiftung Wissenschaft und Politik, août 2021, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/international-sanctions-improving-implementation-through-better-interface-management>.
- 177 Entretien avec fonctionnaire européen #3, octobre 2022.
- 178 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #6, mai 2021.
- 179 United Kingdom House of Lords, *European Union Committee, Brexit: Sanctions policy*, 8th Report of Session 2017-19, HL Paper 50, 17 décembre 2017.
- 180 Paul James Cardwell et Erica Moret, *The EU, sanctions and regional leadership*, *European Security*, 32, 1 (2023), 1-21, <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>.
- 181 Alexandre Prezanti, *Sanctions: A new UK tool against organized crime?* GI-TOC, 10 août 2020, <https://globalinitiative.net/analysis/sanctions-uk-oc/>.
- 182 Paul James Cardwell et Erica Moret : *The EU, sanctions and regional leadership*, *European Security*, 32, 1 (2023), 1-21, <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>.
- 183 Genevra Forwood et al, *EU restrictive measures*, dans Rachel Barnes et al (eds), *Global Investigations Review: The Guide to Sanctions*. London: Law Business Research, 2020.
- 184 Martin Russell, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, European Parliament Research Service, mai 2018, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2018\)621870](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)621870).
- 185 Ibid.
- 186 Paul James Cardwell, *The legalisation of European Union foreign policy and the use of sanctions*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 17 (2015), 287-310, <https://doi.org/10.1017/cel.2015.11>. Conseil de l'UE, position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, 27 décembre 2001.
- 187 Genevra Forwood et al. *EU restrictive measure*, dans Rachel Barnes et al. (eds), *Global Investigations Review: The Guide to Sanctions*. London: Law Business Research, 2020.
- 188 Slaughter and May, *GI-TOC: The UN, EU and UK economic sanctions frameworks and a Libya case study*, 30 décembre 2020.
- 189 Conseil de l'UE, Libye : l'UE impose des sanctions supplémentaires pour atteintes aux droits de l'homme et violations de l'embargo sur les armes, 21 septembre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/09/21/libya-eu-imposes-additional-sanctions-for-human-rights-abuses-and-arms-embargo-violations/>.
- 190 Décision du Conseil de l'UE (PESC [Politique étrangère et de sécurité commune]) 2022/2377 du 5 décembre 2022 modifiant la décision 2010/788/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en République démocratique du Congo.
- 191 Conseil de l'UE, Règlement d'exécution (UE) 2020/1309 du Conseil du 21 septembre 2020 ; Règlement d'exécution (UE) 2021/1909 du Conseil du 4 novembre 2021.



- 192 Iana Dreyer et José Luengo-Cabrera, *Introduction*, dans Iana Dreyer et José Luengo-Cabrera (eds), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies, 2015, <https://www.iss.europa.eu/content/target-eu-sanctions-security-policy-tools>.
- 193 Conseil de l'UE, Règlement d'exécution du Conseil (UE) 2023/844 du 24 avril 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, 24 avril 2023.
- 194 Conseil de l'UE, Liban : L'UE adopte un cadre pour des sanctions ciblées, 30 juillet 2021, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/07/30/liban-on-adopts-a-framework-for-targeted-sanctions/>.
- 195 Natalia Drozdiak et Nikos Chrysoloras, *UK, Netherlands lead EU push for new cyber sanctions*, Bloomberg, 11 octobre 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-11/u-k-netherlands-lead-eu-push-for-new-cyber-sanctions-document> ; Robin Emmott, *Days before election, EU approves new cyber sanctions regime*, Reuters, 17 mai 2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-cyber-idUSKCN1SN1FQ>.
- 196 Conseil de l'UE, Décision du Conseil (PESC) 2019/797 du 17 mai 2019.
- 197 Clara Portela, *A blacklist is (almost) born: Building a resilient EU human rights sanctions regime*, European Union Institute for Security Studies, Brief 5, mars 2020, <https://www.iss.europa.eu/content/blacklist-almost-born>.
- 198 Ibid ; Clara Portela, *The EU's new human rights sanctions regime: One year on*, The Loop; <https://theloop.ecpr.eu/the-eus-new-human-rights-sanctions-regime-one-year-on/>.
- 199 Conseil de l'UE, Décision du Conseil (PESC) 2020/1999 du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives à l'encontre de violations graves des droits de l'homme.
- 200 Conseil de l'UE, Violations des droits de l'homme : prorogation d'un an des mesures restrictives de l'UE, communiqué de presse, 5 décembre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/05/human-rights-violations-eu-restrictive-measures-prolonged-for-a-further-year/>.
- 201 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique européenne, mai 2021.
- 202 European Commission, *2022 State of the Union address by President von der Leyen*, 14 septembre 2022 ; entretien avec un fonctionnaire européen 6, février 2023.
- 203 Conseil de l'UE, Lignes directrices en matière de sanctions : Mise à jour 5664/18, 14 mai 2018.
- 204 Ibid.
- 205 Tom Keatinge et al, *Transatlantic (mis)alignment: challenges to US-EU sanctions design and implementation*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, juillet 2017 ; Matthew Findlay, *Testimony on the legality of EU sanctions before the United Kingdom House of Lords*, Select Committee on the European Union, EU Justice Sub-Committee, 11 octobre 2016.
- 206 Conseil de l'UE, Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions), 7 juin 2004.
- 207 Entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022 ; entretien avec un fonctionnaire européen 2, août 2022.
- 208 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique européenne, mai 2021.
- 209 Entretien avec deux avocats britanniques, mai 2021 ; entretien avec un représentant d'une ONG juridique européenne. Voir aussi : Conseil de l'UE, Adoption d'une décision du Conseil, dernière révision le 4 avril 2022, <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>.
- 210 Michael Bishop, *Testimony on the legality of EU sanctions before the United Kingdom House of Lords*, Select Committee on the European Union, EU Justice Sub-Committee, 11 octobre 2016.
- 211 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique européenne, mai 2021 ; entretien avec deux avocats britanniques, mai 2021.
- 212 Entretien avec deux avocats britanniques, mai 2021.
- 213 United Kingdom House of Lords, *European Union Committee, Brexit: Sanctions policy*, 8th Report of Session 2017-19, HL Paper 50, 17 décembre 2017.
- 214 Entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022.
- 215 Communication avec fonctionnaire européen #4, juin 2023 ; Conseil de l'UE, Lignes directrices en matière de sanctions : Mise à jour 5664/18, 14 mai 2018 ; Francesco Giumelli, *How EU sanctions work: A new narrative*, Cahiers de Chaillot n° 129, Institut d'études de sécurité de l'UE, mai 2013.
- 216 Communication avec fonctionnaire européen #4, juin 2023.
- 217 Pour plus de détails sur l'affaire Kadi II, voir : Veronika Fikfak, *Kadi and the role of the Court of Justice of the European Union in the international legal order*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 15, 2013, 587-617, <https://doi.org/10.5235/152888713809813594>. Slaughter and May, *GI-TOC: The UN, EU and UK economic sanctions frameworks and a Libya case study*, 30 décembre 2020. Voir aussi : Kadi II, Commission européenne e.a. contre Yassin Abdullah Kadi, arrêt, affaire C-584/10 P, affaire C-593/10 P, affaire C-595/10 P, ILEC 031 (CJUE 2013), 18 juillet 2013, Cour de justice de l'Union européenne [CJEU].
- 218 Slaughter and May, *GI-TOC: The UN, EU and UK economic sanctions frameworks and a Libya case study*, 30 décembre 2020 ; conseil de l'UE, lignes directrices en matière de sanctions : Mise à jour 5664/18, 14 mai 2018.
- 219 Andrew Murdoch, *Testimony on the legality of EU sanctions before the United Kingdom House of Lords*, Select Committee on the European Union, EU Justice Sub-Committee, 11 octobre 2016.
- 220 Matthew Findlay, *Testimony on the legality of EU sanctions before the United Kingdom House of Lords*, Select Committee on the European Union, EU Justice Sub-Committee, 11 octobre 2016.
- 221 Richard M Nephew, *US engagement with the EU*, dans Sascha Lohmann et Judith Vorrath (eds.), *International sanctions: Improving implementation through better interface management*, Stiftung Wissenschaft und Politik, août 2021, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/international-sanctions-improving-implementation-through-better-interface-management>.
- 222 Iana Dreyer et José Luengo-Cabrera, *Introduction*, dans Iana Dreyer et José Luengo-Cabrera (eds), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies, 2015, <https://www.iss.europa.eu/content/target-eu-sanctions-security-policy-tools>.
- 223 Tom Keatinge et al, *Transatlantic (mis)alignment: Challenges to US-EU sanctions design and implementation*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, étude spéciale, juillet 2017, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/transatlantic-misalignment-challenges-us-eu-sanctions-design-and-implementation>
- 224 Conseil de l'UE, Suivi et évaluation des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la PESC : Création d'une formation « sanctions » au sein du groupe de travail des conseillers pour les relations extérieures (RELEX/Sanctions), 22 janvier 2004 ; United Kingdom House of Lords, *European Union Committee, Brexit: Sanctions policy*, 8th Report of Session 2017-19, HL Paper 50, 17 décembre 2017.
- 225 Entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022 ; United Kingdom House of Lords, *European Union Committee, Brexit: Sanctions policy*, 8th Report of Session 2017-19, HL Paper 50, 17 décembre 2017 ; Francesco Giumelli, *How EU sanctions work: A new narrative*, Cahiers de Chaillot n° 129, European Union Institute for Security Studies, mai 2013 ;

- Conseil de l'UE, Lignes directrices en matière de sanctions : Mise à jour 5664/18, 14 mai 2018.
- 226 Entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022 ; Conseil de l'UE, Lignes directrices en matière de sanctions : Mise à jour 5664/18, 14 mai 2018.
- 227 Slaughter and May, *GI-TOC: The UN, EU and UK economic sanctions frameworks and a Libya case study*, 30 décembre 2020; Conseil de l'UE, lignes directrices en matière de sanctions : Mise à jour 5664/18, 14 mai 2018.
- 228 Niklas Helwig et Matti Pesu, *EU decision-making on sanctions regimes, in Sharpening EU sanctions policy: Challenges and responses in a geopolitical era*, Eds. Niklas Helwig, Juha Jokela, Clara Portela, Finnish Institute of International Affairs, Rapport FIIA n° 63, mai 2020.
- 229 Ibid.
- 230 Yuliya Miadzvetskaya, *Designing sanctions: Lessons from EU restrictive measures against Belarus*, The German Marshall Fund of the United States, juin 2022.
- 231 Paul Williams, *Testimony on the legality of EU sanctions before the United Kingdom House of Lords*, Select Committee on the European Union, EU Justice Sub-Committee, 11 octobre 2016 ; Conseil de l'Union européenne, Lignes directrices en matière de sanctions : Mise à jour 5664/18, 14 mai 2018.
- 232 Entretien avec fonctionnaire européen #2, août 2022.
- 233 Ibid.
- 234 Entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022.
- 235 Ibid.
- 236 Entretien avec avocat britannique #2, juin 2021.
- 237 Ibid. ; entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022.
- 238 Paul Williams and Andrew Murdoch, *Testimony on the legality of EU sanctions before the United Kingdom House of Lords*, Select Committee on the European Union, EU Justice Sub-Committee 11 octobre 2016 ; Clara Portela, *A blacklist is (almost) born: Building a resilient EU human rights sanctions regime*, European Union Institute for Security Studies, Brief 5, mars 2020, <https://www.iss.europa.eu/content/blacklist-almost-born>.
- 239 Entretien avec avocat britannique #2, juin 2021.
- 240 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique européenne, mai 2021 : entretien avec deux avocats britanniques, mai 2021.
- 241 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique européenne, mai 2021.
- 242 Ibid. ; entretien avec fonctionnaire européen #2, août 2022.
- 243 Communication avec fonctionnaire européen #2, février 2023.
- 244 Stefan Lehne, *Is there hope for EU foreign policy? Carnegie Endowment for International Peace*, décembre 2017, <https://carnegieendowment.org/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909> ; Jan Techau, *The five structural problems of EU foreign policy*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=d69ffdb0-3aa3-a7b2-2e8d-67bd2f5868a0&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d69ffdb0-3aa3-a7b2-2e8d-67bd2f5868a0&groupId=252038)
- 245 Eero Heinäluoma, Karel Lannoo et Richard Parlour, *Anti-money laundering in the EU: Time to get serious, CEPS-ECRI Task Force Report*, Centre for European Policy Studies, janvier 2021, <https://www.ecri.eu/publications/policy-briefs/anti-money-laundering-eu-time-get-serious>.
- 246 House of Lords, *European Union Committee, The legality of EU sanctions*, HL Paper 102, 2 février 2017; House of Lords, *European Union Committee, Brexit: Sanctions policy*, HL Paper 50, 17 décembre 2017.
- 247 Entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022.
- 248 House of Lords, *European Union Committee, Brexit: Sanctions policy*, HL Paper 50, 17 décembre 2017.
- 249 HM Government, *Global Britain in a competitive age: The integrated review of security, defence, development and foreign policy*, CP 403, mars 2021.
- 250 House of Commons, *Foreign Affairs Committee, Fragmented and incoherent: The UK's sanctions policy*, HC 1703, 12 juin 2019 ; Isabella Chase, Emil Dall et Tom Keatinge, *Designing sanctions after Brexit: Recommendations on the future of UK sanctions policy*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, septembre 2019.
- 251 HM Government, *National security strategy and strategic defence and security review 2015: A secure and prosperous United Kingdom*, novembre 2015 ; HM Government, *United Kingdom anti-corruption strategy 2017-2022*, 2017; Keith Ditcham, *Serious organised crime and Britain's forthcoming integrated review*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 27 février 2020 ; Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, *Assessing the integrated review: Illicit finance, sanctions and organised crime*, 22 avril 2021, disponible sur YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=AX1Gy7Wdzck>.
- 252 Slaughter and May, *GI-TOC: The UN, EU and UK economic sanctions frameworks and a Libya case study*, 30 décembre 2020.
- 253 Office of Financial Sanctions Implementation, *Annual review: April 2020-March 2021*, HM Treasury; Foreign, Commonwealth and Development Office, *Sanctions regulations: Report on annual reviews 2021*, 11 janvier 2022 ; *The Cyber (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2020*, n° 957.
- 254 Alexandre Prezanti, *Sanctions: A new UK tool against organized crime? GI-TOC*, 10 août 2020, <https://globalinitiative.net/analysis/sanctions-uk-oc/>.
- 255 Foreign, Commonwealth and Development Office, *Global Human Rights Sanctions: Consideration of designations*, document d'orientation, 6 juillet 2020.
- 256 Redress, *Year One in numbers: UK global human rights sanctions*, <https://redress.org/publication/year-one-in-numbers-uk-global-human-rights-sanctions/>. Foreign, Commonwealth and Development Office, *The UK sanctions list*, <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-sanctions-list>.
- 257 *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021*, N° 488.
- 258 HM Government, *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022*.
- 259 *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021*, N° 488.
- 260 Entretien avec représentants d'une ONG juridique britannique #1, mai 2021.
- 261 Ibid.
- 262 Paul Feldberg et al, *UK sanctions*, dans Rachel Barnes, et al (eds), *Global Investigations Review: The Guide to Sanctions (troisième édition)*. London: Law Business Research Limited, 2022
- 263 Entretien avec fonctionnaire britannique #1, mars 2023.
- 264 Voir, par exemple, la section 6 des *Global Human Rights Sanctions Regulations 2020*.
- 265 Voir les sections 58 et 59, *Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act 2022*.
- 266 Office of Financial Sanctions Implementation, *UK financial sanctions: General guidance for financial sanctions under Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, HM Treasury, août 2022
- 267 Entretien avec avocat britannique #2, juin 2021.
- 268 Foreign, Commonwealth and Development Office, *Sanctions regulations: Report on annual reviews 2021*, 11 janvier 2022 ; Office of Financial Sanctions Implementation, *UK financial sanctions: General guidance for financial sanctions under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, HM Treasury, août 2022.
- 269 Office of Financial Sanctions Implementation, *UK financial sanctions: General guidance for financial sanctions under Sanctions*



- and Anti-Money Laundering Act 2018, HM Treasury, août 2022 ; et *Annual review: April 2021–August 2022*, HM Treasury.
- 270 House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Fragmented and incoherent: The UK's sanctions policy*, HC 1703, 12 juin 2019.
- 271 Entretien avec avocat britannique #3, mai 2021 ; Office of Financial Sanctions Implementation, *UK financial sanctions: General guidance for financial sanctions under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, HM Treasury, août 2022.
- 272 Entretien avec avocat britannique #3, mai 2021.
- 273 House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Fragmented and incoherent: The UK's sanctions policy*, HC 1703, 12 juin 2019 ; Emil Dall, *UK sanctions policy: A progress report*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 18 février 2021.
- 274 Foreign, Commonwealth and Development Office, *UK cracks down on ransomware actors*, 9 février 2023.
- 275 Gov.UK, *UK sanctions following Russia's invasion of Ukraine*, consulté le 12 novembre 2022, <https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-following-russias-invasion-of-ukraine>.
- 276 HM Government, *Integrated review refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world*, mars 2023.
- 277 Ibid.
- 278 Foreign, Commonwealth and Development Office, *UK cracks down on ransomware actors*, 9 février 2023 ; Foreign, Commonwealth and Development Office, *UK sanctions Honduran congressman under new global anti-corruption regime*, 26 avril 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-honduran-congressman-under-new-global-anti-corruption-regime>.
- 279 Foreign, Commonwealth and Development Office, *The UK sanctions list*, consulté le 19 juin 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-sanctions-list>.
- 280 Foreign, Commonwealth and Development Office, *Tackling illicit drug trade fuelling Assad's war machine*, 28 mars 2023 ; Foreign, Commonwealth and Development Office, *UK sanctions high-profile Bulgarian figures involved in corruption*, 10 février 2023.
- 281 Redress, *UK anti-corruption sanctions: A year in review*, 2 mai 2022, <https://redress.org/news/uk-anti-corruption-sanctions-a-year-in-review/>.
- 282 Philip Loft, *The UK's Overseas Territories and sanctions against Russia, research briefing*, House of Commons Library, numéro 9485, 4 mars 2022.
- 283 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #1, mai 2021.
- 284 Entretien avec fonctionnaire européen #3, octobre 2022.
- 285 Entretien avec fonctionnaire américain #4, juillet 2021.
- 286 Entretien avec fonctionnaire américain #3, juillet 2021.
- 287 Entretien avec fonctionnaire européen #1, octobre 2022 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023.
- 288 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #1, novembre 2022.
- 289 Entretien avec fonctionnaire américain #3, juillet 2021.
- 290 Entretien avec des avocats britanniques, mai 2021.
- 291 Entretien avec des fonctionnaires américains, février 2022.
- 292 Entretien avec fonctionnaire américain #4, juillet 2021.
- 293 Entretien avec avocat britannique #3, mai 2021.
- 294 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 295 Entretien avec avocat britannique #3, mai 2021 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 296 Entretien avec fonctionnaire américain #4, juillet 2021.
- 297 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 298 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #3, janvier 2023.
- 299 Entretien avec ancien ambassadeur des États-Unis #3, février 2023.
- 300 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 301 Entretien avec expert de l'Amérique latine #2, décembre 2022.







# GLOBAL INITIATIVE

AGAINST TRANSNATIONAL  
ORGANIZED CRIME

## À PROPOS DE GLOBAL INITIATIVE

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale, GI-TOC) est un réseau international de 600 experts répartis aux quatre coins de la planète.

Elle offre une plateforme pour promouvoir un débat plus approfondi et des approches innovantes comme fondements d'une stratégie mondiale inclusive contre le crime organisé.

[www.globalinitiative.net](http://www.globalinitiative.net)

Soutenu par



Federal Foreign Office