

DIXIÈME ANNIVERSAIRE DES ATTAQUES DU 11 SEPTEMBRE 2001 : BILAN DE LA GESTION DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

James Mouangue Kobila

Volume 24, Number 1, 2011

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1068307ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/1068307ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mouangue Kobila, J. (2011). DIXIÈME ANNIVERSAIRE DES ATTAQUES DU 11 SEPTEMBRE 2001 : BILAN DE LA GESTION DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 24(1), 349–405.
<https://doi.org/10.7202/1068307ar>

Article abstract

This article addresses the problem of management of terrorist threat by a department dedicated to one-off measures in the aims of peacekeeping, peacemaking and international security. The author evaluates the management of actions against terrorism by the Security Council on the occasion of the tenth anniversary of the 9/11 attacks. Under the angle of international law, and more specifically, of the United Nations institutional law, the assessment of the initiatives against terrorism led by the Security Council is very rich. Both because of the abundance of organizational bodies put in place and their incessant restructuration as well as the repeated redefinition of their missions and their passage from a criminological approach to a sociological one. The goal being to correct initial measures and adapt them to the evolution of international terrorism. Nevertheless, this overwhelming activity does not permit the complete confirming of the Council's measures to international law – measures being adopted as such being in some ways more symbolical than real – nor the leading of the Council's struggle against terrorism in an perfectly coordinated institutional framework. These limits prevent the Council from reaching its optimal efficiency in this struggle. But if the unification of the Council's antiterrorist initiatives structures is clearly possible, the question of the compatibility between these initiatives and the compliance to international law remains, because of the pragmatism that characterises the antiterrorist initiatives led by the Council.

DIXIÈME ANNIVERSAIRE DES ATTAQUES DU 11 SEPTEMBRE 2001 : BILAN DE LA GESTION DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

*James Mouangue Kobila**

Cet article se saisit du problème de la gestion sur la durée de la menace terroriste par un organe dédié aux mesures ponctuelles aux fins du maintien et du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. L'auteur y évalue la gestion de la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité à l'occasion du dixième anniversaire des attentats du 11 septembre 2001. Sous l'angle du droit international et, plus spécifiquement, du droit institutionnel des Nations Unies, le bilan de la lutte antiterroriste menée par le Conseil de sécurité est très riche. Aussi bien en raison du foisonnement des organes mis en place et de leur restructuration incessante que de la définition recommencée de leurs missions et du passage d'une approche criminologique à une approche sociologique. Le but étant de corriger les mesures initiales et de les adapter à l'évolution du terrorisme international. Cette activité débordante ne permet cependant pas encore de conformer complètement les mesures du Conseil au droit international – les mesures adoptées à ce titre étant à certains égards plus symboliques que réelles – ni de conduire la lutte antiterroriste du Conseil dans un cadre institutionnel parfaitement coordonné. Ces limites empêchent le Conseil d'atteindre son efficacité optimale dans cette lutte. Mais si l'unification des structures de la lutte antiterroriste du Conseil est clairement envisageable, la question de la compatibilité entre cette lutte et le respect du droit international demeure, du fait du pragmatisme qui caractérise la lutte antiterroriste menée par le Conseil.

This article addresses the problem of management of terrorist threat by a department dedicated to one-off measures in the aims of peacekeeping, peacemaking and international security. The author evaluates the management of actions against terrorism by the Security Council on the occasion of the tenth anniversary of the 9/11 attacks. Under the angle of international law, and more specifically, of the United Nations institutional law, the assessment of the initiatives against terrorism led by the Security Council is very rich. Both because of the abundance of organizational bodies put in place and their incessant restructuration as well as the repeated redefinition of their missions and their passage from a criminological approach to a sociological one. The goal being to correct initial measures and adapt them to the evolution of international terrorism. Nevertheless, this overwhelming activity does not permit the complete confirming of the Council's measures to international law – measures being adopted as such being in some ways more symbolical than real – nor the leading of the Council's struggle against terrorism in an perfectly coordinated institutional framework. These limits prevent the Council from reaching its optimal efficiency in this struggle. But if the unification of the Council's antiterrorist initiatives structures is clearly possible, the question of the compatibility between these initiatives and the compliance to international law remains, because of the pragmatism that characterises the antiterrorist initiatives led by the Council.

* Ancien étudiant de l'Université de Yaoundé, ancien boursier de doctorat de l'Académie de Droit international de La Haye et ancien stagiaire à l'Université Montesquieu Bordeaux IV, le Professeur James Mouangue Kobila est actuellement Chef du Département de Droit public à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Douala. Il est docteur en droit public de l'Université de Yaoundé II (2004) et agrégé de droit public (Concours international du Conseil africain et malgache de l'Enseignement supérieur (CAMES), 2009).

Traditionnellement, le Conseil de sécurité des Nations Unies (ci-après « le Conseil ») confie à des comités, à des groupes de travail ou à des panels d'experts indépendants *ad hoc*, la mission de veiller à l'application des mesures qu'il prescrit¹. La mise en place par le Conseil de ces structures chargées de veiller à l'application des mesures de coercition qu'il prescrit, et qui constituent de « véritables autorités administratives de gestion »², se fonde sur l'article 29 de la *Charte de l'Organisation des Nations Unies* (ci-après « la Charte »), aux termes duquel « [l]e Conseil peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions »³. Cette stipulation a été complétée par le paragraphe 2 de l'article 28 du Règlement intérieur provisoire du Conseil adopté le 9 avril 1946 modifié pour la dernière fois le 21 décembre 1982, qui habilite celui-ci à « désigner une commission, un comité ou un rapporteur sur une question déterminée ». La création de comités n'est donc pas une originalité de la lutte contre le terrorisme⁴.

Mais dans le cadre de ce combat planétaire, la mise en œuvre institutionnalisée des mesures de prévention et de répression du terrorisme trouve sa justification première dans le caractère permanent de la menace que le réseau Al-Qaida de Oussama Ben Laden⁵ et les talibans ainsi que les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés⁶ représentent pour la paix et la sécurité

¹ Vera Gowlland-Debbas, « Sanctions Regimes Under Article 41 of the UN Charter » dans Vera Gowlland-Debbas, dir, *National Implementation of United Nations Sanctions. A Comparative Study*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff, 2004, 1 aux pp 22-23.

² Jean Charpentier, « Les Comités des sanctions du Conseil de sécurité » dans Hélène Ruiz Fabri, Linos-Alexander Sicilianos et Jean-Marc Sorel, dir, *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Athènes, Paris, Ant. N.Sakkoulas-A. Pedone, 2000, 9 à la p 14. Sur quelques autres organes de contrôle de l'exécution des décisions du Conseil de sécurité (l'on songe au Secrétaire général, à une autre institution internationale et aux « organes subsidiaires créés à cet effet ou [...] déployés à d'autres fins dans la zone géographique considérée »), voir Evelynne Lagrange et Pierre Michel Eisemann, « Article 41 », dans Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, dir, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, 1195 à la p 1233.

³ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 no 7, art 29 [Charte]

⁴ Gowlland-Debbas, *supra* note 1 aux pp 9-22. Des comités de sanction ont notamment été créés relativement à la situation en Rhodésie par la *Résolution 253 : Question concernant la situation en Rhodésie du Sud*, Rés CS 253, Doc off CS NU, 1399^e sess, Doc NU (1968) [Résolution 253], en Somalie par la *Résolution 751 : Somalie*, Rés CS 751, Doc off CS NU, 3069^e sess, Doc NU S/RES/253 (1992) [Résolution 751] au Libéria par la *Résolution 1521 : La situation au Libéria*, Rés CS 1521, Doc off CS NU, 4890^e sess, Doc NU S/RES/721 (2003) [Résolution 1521] et en Côte d'Ivoire par la *Résolution 1572 : La situation en Côte d'Ivoire*, Rés CS 1572, Doc off CS NU, 5078^e séance, Doc NU S/RES1572 (2004) [Résolution 1572].

⁵ Tué le 1^{er} mai 2011 au Pakistan par les forces spéciales américaines.

⁶ Si l'expression « associé à des activités terroristes » apparaît pour la première fois dans la *Résolution 1267 sur la situation en Afghanistan*, Rés CS 1267, Doc off CS NU, 4051^e séance, Doc NU S/RES/1267 (1999) al 7 [Résolution 1267], où le Conseil note que « Usama bin Laden et ses associés sont poursuivis par la justice des États-Unis d'Amérique » [Nos italiques]. Les critères d'identification, aux fins d'incrimination, des personnes, groupes, entreprises et entités « associés » à Al-Qaida, à Oussama Ben Laden ou aux Taliban ne seront fixés que dans le paragraphe 2 de la *Résolution 1617 : Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*, Rés CS 1617, Doc off CS NU, 5244^e séance, Doc NU S/RES/1617 (2005) [Résolution 1617]. Il en ressort que « les actes ou activités indiquant qu'une personne, un groupe, une entreprise ou une entité est « associé » à Al-Qaida, à Oussama Ben Laden ou aux Taliban sont les suivants :

a) Le fait de participer au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution d'actes ou d'activités en association avec le réseau Al-Qaida, Oussama Ben Laden ou les Taliban, ou toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident, sous leur nom, pour leur

internationales, selon les termes de la *Résolution 1617* (2005) du 29 juillet 2005⁷.

Cette mise en œuvre institutionnalisée se fonde aussi sur les difficultés auxquelles se heurte l'application des mesures décidées⁸. Elle se rattache ainsi, d'un point de vue théorique, au pragmatisme prôné par Oliver Wendel Holmes⁹. La gestion de la lutte contre le terrorisme correspond ainsi doublement aux mesures prises par le Conseil dans le contexte d'un « empilement des [...] résolutions »¹⁰, d'abord pour « donner effet » à ses résolutions se rapportant aux grandes orientations de cette lutte, ensuite pour surmonter les difficultés rencontrées dans l'application des mesures prescrites¹¹.

Plusieurs structures principales ont été mises en place à ce titre. Leur

compte ou les soutenir ;

- b) Le fait de fournir, vendre ou transférer des armements et matériels connexes à ceux-ci ;
- c) Le fait de recruter pour le compte de ceux-ci ;
- d) Le fait de soutenir, de toute autre manière, des actes commis par ceux-ci ou des activités auxquelles ils se livrent. »

Ces critères, extrêmement larges, ont été repris au paragraphe 2 de la *Résolution 1822 : Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*, Rés CS 1822, Doc off CS NU, 5928^e séance, Doc NU S/RES/1822 (2008) [*Résolution 1822*] ainsi qu'au paragraphe 2 de la *Résolution 1904 : Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*, Rés CS 1904, Doc off CS NU, 6247^e séance, Doc NU S/RES/1904 (2009) [*Résolution 1904*], avant d'être revus dans la *Résolution 1989 : Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*, Rés CS 1989, Doc off CS NU, 6557^e séance, Doc NU S/RES/1989 (2011) [*Résolution 1989*], par la suppression de toute mention à Oussama Ben Laden et aux Taliban (paragraphe 4), conformément à la nouvelle orientation du Conseil qui sépare désormais le régime des sanctions contre Al-Qaïda de celui qui vise les Taliban. Voir paragraphe 2 de la *Résolution 1989*, *ibid.*

⁷ Dernier alinéa du préambule de la *Résolution 1617* *supra* note 6. Sandra Szurek observe quant à elle que « le terrorisme n'est pas de l'ordre des phénomènes qu'on puisse totalement éradiquer » : Sandra Szurek, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif » (2005) 1 RGDIP 5 aux pp 44 et s. Voir aussi Jean-Christophe Martin, « Le Conseil de sécurité face au terrorisme islamiste : à propos des sanctions contre Al-Qaïda, les Taliban et leurs associés », (2006) 20-21 L'Observateur des Nations Unies 145 à la p 166. L'on pourrait ajouter que le réseau Al-Qaïda ne cessera de représenter une menace qu'avec la cessation de ses activités. Or, celle-ci ne saurait être raisonnablement envisagée qu'avec la disparition ou l'arrestation de l'ensemble de ses membres.

⁸ Pour un aperçu synoptique de ces difficultés, voir Alexander Marschik, « The Security Council's Role: Problems and Prospects in the fight Against Terrorism » dans Giuseppe Nesi, dir, *International Cooperation in Counter-terrorism: The United Nations and Regional Organisations in the fight Against Terrorism*, Farnham, Burlington, Ashgate, 2006, 69 aux pp 70-71. Cet auteur y mentionne notamment le cas des dispositions impossibles à mettre en œuvre ; l'absence d'institutions administratives, judiciaires et de procédures pour rendre le gel des fonds effectif ; des objectifs irréalistes ; l'extrême difficulté à contrôler les ressources financières et les transactions des organisations non gouvernementales ; la mise en application problématique des conventions contre le terrorisme au niveau des États ; l'absence de définition du terrorisme, source de divergences dans les législations nationales et dans les traités régionaux contre le terrorisme ; les difficultés à transposer l'expérience onusienne des embargos contre les États à l'embargo décidé contre des individus et des groupes non étatiques ; la difficulté à s'attaquer aux nouveaux systèmes de financement développés par Al-Qaïda pour contourner les contrôles mis en place ; la difficulté à mettre en œuvre l'interdiction de déplacement transfrontalier des personnes fichées en raison de leur identification incomplète et de l'absence de contrôles frontaliers dans l'espace Schengen. Ces considérations, auxquelles Chantal de Jonge Oudraat ajoute : i) la confusion entre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ; et ii) « the frequent confusion about the meaning of freezing, seizing, confiscating, or suspending accounts », conduisent cet auteur à déduire que « criminalizing the financing of terrorism was easier said than done » : Chantal de Jonge Oudraat, « The Role of the Security Council » dans Jane Boulden et Thomas George Weis, dir, *Terrorism and the UN*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 2004, 151 à la p 162.

classement comme des organes politiques ou subsidiaires du Conseil¹² témoigne de la lutte contre le terrorisme comme étant parmi les priorités de cet organe principal des Nations Unies. La multiplicité de ces structures et la multiplication des sous-structures qui leur sont rattachées rappellent inéluctablement la *disjecta membra*, expression utilisée par Horace pour décrire les membres dispersés d'Orphée, déchiqueté par les Ménades dans la mythologie grecque¹³.

Les problèmes de coordination se posent donc inévitablement avec des manifestations comme les chevauchements et le gaspillage de ressources¹⁴. Le Groupe de personnalités de haut niveau avait déjà relevé « que l'Organisation des Nations

⁹ Michael J. Glennon, « Terrorism and International Law : The case for Pragmatism » dans Michael J. Glennon et Serge Sur, dir, *Terrorisme et droit international*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff, 2008, 77 aux pp 87-99. Cet auteur explique l'approche du Conseil de sécurité dans la lutte antiterroriste par le fait que « [n]o rules will work that do not reflect underlying geopolitical reality » *ibid* à la p 123. Voir également Michael Lieberman, « The Pragmatic method and International Law in the Fight against Terrorism » dans Michael J. Glennon et Serge Sur, *ibid*, 195 aux pp 209-18. Il souligne que « pragmatism speaks of *optimality* more than it does *legality* » [Nos italiques] *ibid* à la p 215.

¹⁰ L'expression est empruntée à Yves Daudet, « Les réactions aux nouvelles menaces à la paix et à la sécurité dans le cadre de la Charte des Nations Unies » dans Olivier Ribbelink, dir, *Beyond the UN Charter : Peace, Security and the Role of Justice*, Hague, Hague Academic Press, 2008, 19 à la p 32.

¹¹ *Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, Doc off CS NU, Annexe, Doc NU S/2004/281 (2004) aux para 31, 32 et 37 [Rapport du Comité du Conseil de sécurité (2004)]. Il ressort ainsi de ces paragraphes que la liste du Comité ne contenait qu'une petite partie de membres d'Al-Qaida connus et d'autres personnes associées au réseau Al-Qaida. Ce fait a récemment été confirmé par Robert Murray Hill (Australie) qui a souligné que le dirigeant le plus important des Taliban tué le 12 mai 2007, Mullah Dadullah, n'y figurait pas : *Conseil de sécurité : les comités chargés de la lutte antiterroriste présentent leurs travaux à l'heure de la stratégie mondiale des Nations Unies en ce domaine*. Doc non off CS NU, Doc CS/9021 (2007) [*Travaux des comités chargés de la lutte antiterroriste* (2007)]. Le Comité s'alarmait aussi que, pendant la période frénétique de deux ans consécutive aux attentats du 11 septembre 2001 (jusqu'en fin 2003), aucune personne figurant sur la liste n'avait été arrêtée ou refoulée lors du passage d'une frontière.

¹² Sur le double caractère subsidiaire et politique des comités de sanctions créés par le Conseil de sécurité, voir Charpentier, *supra* note 2 aux pp 11-20.

¹³ La multiplicité de structures de lutte contre le terrorisme s'observe également au sein des États et les problèmes de coordination que l'on observe à l'échelle internationale y sont également présents. À l'instar des attaques du 11 septembre 2001, l'attentat manqué contre le vol 253 de la Northwest Airlines, Amsterdam-Detroit le 25 décembre 2009 par Umar Farouk Abdulmutallab, un jeune nigérian de 23 ans, n'a été rendu possible qu'en raison de l'insuffisance des mécanismes de coordination entre les institutions américaines chargées de la lutte contre le terrorisme ; les avertissements de son père à l'Ambassade des États-Unis au Nigéria (et aux services de sécurité nigériens) deux mois auparavant n'ayant pas été suffisamment pris en compte par les services compétents : Charles Cogan, « La nécessaire adaptation des services américains » (2009) 35 *Dossier Renseignement et services secrets*, Questions internationales aux pp 54-62. Le commentateur met en lumière la « pléthore d'agences [16 au moins qui] rivalisent pour avoir voix au chapitre en matière de renseignement », mais qui participent du système gouvernemental américain des freins et contre poids *ibid* aux pp 54-55. Les difficultés de coordination similaires s'observent au Cameroun où, en dépit du « rattachement de ces structures au haut commandement de la Police et de la Gendarmerie », dans le cadre d'une « centralisation vertueuse », les services de renseignement camerounais intervenant dans la lutte contre le terrorisme sont « plus concurrents que complémentaires » : Mamouda Férkouop, *L'application par le Cameroun des instruments juridiques internationaux en matière de lutte contre le terrorisme*, mémoire de DEA en Droit international, Université de Douala, 2006/2007 aux pp 84-85.

¹⁴ En prescrivant à l'*Équipe de surveillance* d'élaborer un programme de travail détaillé dans la *Résolution 1822*, le Conseil a engagé cette structure à y procéder « en étroite concertation avec la

Unies n'utilise pas au mieux ses ressources pour combattre le terrorisme»¹⁵.

Parallèlement à la coordination des différentes structures intervenant dans cette lutte en dehors du Conseil, la question de la délimitation des compétences de chacun des trois comités initiaux du Conseil s'est posée de manière récurrente. L'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, ci-après « l'Équipe de surveillance » – initialement rattachée au Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans¹⁶, toujours rattachée à ce qui n'est plus que le Comité des sanctions contre Al-Qaida et secondant le nouveau Comité dédié aux talibans créé par la *Résolution 1988* (2011) du 17 juin 2011¹⁷ – a dû recommander au premier Comité dont elle relevait de « clarifier les responsabilités distinctes des trois comités [initialement] créés par le Conseil de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (le Comité concernant Al-Qaida et les talibans, le Comité contre le terrorisme et le Comité 1540) ». Car, explique-t-elle, « [e]n comprenant mieux le rôle de chacun de ces organes, les États seront mieux armés pour lutter contre le terrorisme efficacement et de façon cohérente¹⁸. »

Au regard de ce double constat et de la permanence de la menace terroriste en dépit des efforts déployés depuis le 11 septembre 2001¹⁹, la question centrale de

Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et le Groupe d'experts du Comité créé par la résolution 1540 afin d'éviter les chevauchements et d'accroître les synergies » *Résolution 1822, supra* note 6 à la lettre d) de l'Annexe. L'Équipe de surveillance a par la suite spécifiquement été chargée « de recenser les domaines de convergence et de chevauchement et de faciliter une coordination concrète entre les trois comités. » *ibid* à la lettre e) de l'Annexe.

¹⁵ *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, Rés AG Doc off, AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/565 (2004) au para 11. [*Un monde plus sûr*].

¹⁶ *Résolution relative à l'amélioration des mesures de lutte contre le terrorisme*. Rés CS Doc off CS NU, 4908^e séance, Doc NU S/RES/1526 (2004) au para 6 [*Résolution 1526*].

¹⁷ *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'acte de terrorisme*. Rés CS, Doc off CS NU, 6557^e séance, Doc NU S/RES/1988 (2011) au para 30 [*Résolution 1988*]. La création de ce nouveau Comité s'explique par « l'urgence que le Gouvernement afghan et la communauté internationale attachent à une solution pacifique du conflit », en raison du retrait programmé de l'armée américaine de ce pays d'ici à 2014. Le règlement pacifique du conflit afghan passe par « un processus politique sans exclusive » qui soutient « l'entreprise de réconciliation de tous [s]es citoyens » : *ibid* au para 5 du préambule et aux para 25-34 du dispositif.

¹⁸ *Lettre datée du 24 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, Doc NU S/2007/229 (2007) au para 19 [Lettre concernant Al-Qaida et les talibans (2007)].

¹⁹ Le Consensus de Copenhague, qui a pour objectif d'évaluer les coûts et bénéfices des différentes mesures prises pour endiguer les principaux problèmes de la planète, a mis à jour le fait qu'alors qu'« au niveau mondial, les dépenses de sécurité intérieure ont augmenté de quelque 70 milliards de dollars depuis 2001 [...] il y a eu en moyenne 67 morts supplémentaires chaque année » du fait du terrorisme international : Bjørn Lomborg et Todd Sandler, « Repenser le contre-terrorisme » (2008) 3 La libre Belgique (Opinion – international), cité par Jean-François Leclercq, « Considérations sur quelques dispositions concernant la lutte contre le terrorisme » (2010) 2 *Revue de Droit international et de droit comparé* 161 à la p 177. Ces auteurs précisent que « les terroristes [...] sont passés à des attentats plus meurtriers pour compenser la diminution de leur nombre [de 34%] » *ibid*. L'on précisera que « [l]e Consensus de Copenhague est un projet lancé en 2004 qui cherche à établir les priorités pour faire avancer le bien-être de l'humanité en se basant sur la théorie de l'économie du bien-être, sur une initiative de Bjørn Lomborg, auteur de *L'Écologiste sceptique* et directeur de l'Institut d'évaluation de l'environnement du Danemark. » : Consensus de Copenhague (septembre 2011), en ligne : Wikipédia <

cette étude, qui se rattache au droit institutionnel des Nations Unies, est alors de savoir si l'éclatement des institutions et organes du Conseil en charge de la lutte contre le terrorisme ne contrarie pas l'exigence de cohérence et, partant, l'efficacité de la lutte ainsi menée. Ce travail s'inscrit de ce fait dans la problématique de la coordination qui est au centre de la Stratégie antiterroriste mondiale adoptée par l'Assemblée générale²⁰ et qui est, de manière plus large depuis des décennies, « l'un de[s] problèmes] qui sont le plus souvent discutés dans les enceintes des Nations Unies »²¹.

Sans aborder en détail ni les tâches concrètes de gestion imparties aux structures et entités précédemment mentionnées, ni leur mise en œuvre au quotidien²², l'on entreprendra de mettre en lumière l'intérêt que représenterait l'unification, en un seul organe, des structures du Conseil en charge de la lutte contre le terrorisme. Cette démonstration se fera à travers l'examen de l'approche du Conseil qui consiste à réajuster en permanence les structures de lutte contre le terrorisme (I) et à améliorer les mesures substantielles de lutte contre le terrorisme (II).

I. Le réajustement permanent des structures de lutte contre le terrorisme

L'efficacité des structures autonomes de lutte contre le terrorisme dotées de ressources souvent sans rapport avec l'immensité des tâches confiées²³; mais appelées à remédier à une menace globale et changeante, dépend largement de leur coordination (B). Celle-ci répond à leur prolifération et à leur pérennisation progressive (A).

A. La prolifération et la pérennisation progressive des structures

http://fr.wikipedia.org/wiki/Consensus_de_Copenhague >.

²⁰ La stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, Rés AG 60/288, Doc off AG NU, 61^e sess, Doc NU A/60/288 (2006) aux pp 6-9 [*Résolution 60/288*].

²¹ Michel Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin 1972 à la p 70. Dans le contexte différent et très actuel de la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, le 16 janvier 2009, le Conseil de sécurité a décidé, dans le cadre de la *Résolution 1851 : Situation en Somalie*, Rés CS 1851, Doc off CS NU, 6046^e séance, Doc NU S/RES1851(2008) [*Résolution 1851*], de la formation d'un groupe de coordination contre la piraterie maritime, ci-après le Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large de la Somalie (CGSP). Il se compose de vingt-quatre États et de cinq organisations internationales : Anne-Paule Gouin, « Somalie. Toujours la piraterie... » (2009) 3 RGDI 680 à la p 682.

²² Voir notamment Martin, *supra* note 7 et Andrea Bianchi, « Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures : The Quest for Legitimacy and Cohesion » (2006) 17 *The European Journal of International Law* 881.

²³ Szurek, *supra* note 7 à la p 24 et Éric Rosand, « *Resolution 1373 and the CTC. The Security Council's Capacity-building* » dans Giuseppe Nesi, dir, *supra* note 8 à la p 88.

Le Conseil de sécurité multiplie et réajuste souvent des structures internes visant à remédier aux problèmes dont il a la charge²⁴. De manière saisissante, le Rapport du Secrétaire général intitulé *S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale*²⁵ met en exergue la prolifération et le caractère hétéroclite des structures qui interviennent dans la lutte contre le terrorisme autour du Conseil de sécurité²⁶. Cet organe principal de l'ONU a fait passer le dispositif institutionnel de lutte contre le terrorisme d'une structure relativement simple, ne comprenant qu'un seul Comité, à une structure complexe composée de quatre comités, eux-mêmes secondés par des organes exécutifs ou des groupes d'experts²⁷. Dans le cadre de la lutte internationale contre le terrorisme, ces ajustements visent l'optimalisation de la mise en œuvre des résolutions prises par le Conseil. La prolifération et la pérennisation des structures de lutte se vérifient par la mise en place progressive de quatre comités, assortie du réaménagement des plus anciens (1) et par la multiplication de structures auxiliaires (2).

1. LA CRÉATION ET LE RÉAMÉNAGEMENT DE QUATRE COMITÉS

Un seul comité du Conseil de sécurité était dédié à la lutte contre les nouvelles formes du terrorisme international avant le 11 septembre 2001. Il s'agit du « Comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil », créé par le Conseil en vertu de la *Résolution 1267* (1999) du 15 octobre 1999, avec pour mission de veiller à l'application effective des sanctions prises contre Al-Qaïda et les talibans. D'abord dénommé « le Comité », cet organe du Conseil s'est renommé, depuis le 2 septembre 2003, « Comité du Conseil de sécurité créé par la *Résolution 1267* (1999) concernant Al-Qaïda, les talibans et les personnes qui leur sont associées », en abrégé le « Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans »²⁸. Mais depuis l'adoption de la *Résolution 1988* du 17 juin 2011, le Conseil le désigne comme le « Comité créé par la *Résolution 1267* (1999) »²⁹. En raison de ce qui reste de son mandat, il s'agit désormais du « Comité des sanctions contre Al-Qaïda ». Ce Comité a été restructuré à maintes reprises après le 11 septembre 2001³⁰, afin de mieux l'adapter à l'ampleur de la lutte contre l'hypercenterrorisme. Il a ainsi été doté

²⁴ Par le passé, le Conseil de sécurité a ainsi eu à procéder à maints réajustements de ses comités. Dans le cadre de la lutte contre la piraterie, Anne Paule Gouin fait remarquer que « depuis la *Résolution 1816* (2008) adoptée en juin 2008, le Conseil de sécurité [...] a multiplié [...] les résolutions pour tenter de rendre les mécanismes mis en place plus efficaces » : Anne-Paule Gouin, « Somalie. Poursuite de la lutte internationale contre la piraterie » (2009) 1 RGDI 181 à la p 181.

²⁵ *Rapport du Secrétaire général intitulé S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale*, Doc off AG NU, Doc NU A/60/825 (2006) au para 109. [*Rapport du Secrétaire général : S'unir contre le terrorisme*]. Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes. C'est une suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire.

²⁶ À l'image des services de renseignement des principales puissances mondiales. Pour les cas des États-Unis, de la Chine et de la Russie, voir le dossier : La documentation française, « Renseignement et services secrets », *Questions internationales*, n°35, (janvier-février 2009).

²⁷ Bianchi, *supra* note 22 aux pp 900-02.

²⁸ *Rapport du Comité du Conseil de sécurité* (2004), *supra* note 11 au para 22.

²⁹ *Résolution 1988*, *supra* note 17 lettre p) du para 30.

d'un groupe de suivi par la *Résolution 1363* (2001) du 30 juillet 2001, ultérieurement remplacé par l'Équipe de surveillance. Son mandat a également été renforcé.

Après le 11 septembre 2001, le Conseil a mis en place trois autres Comités. En premier lieu, le « Comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil » contre le terrorisme, dit « Comité contre le terrorisme » (ci-après « CCT »), a vu le jour, en vertu du paragraphe 6 de la *Résolution 1373* (2001) du 28 septembre 2001, à l'effet de veiller à l'application de cette résolution qui constitue la réponse institutionnelle majeure de l'ONU contre le terrorisme au lendemain des horribles attentats contre les États-Unis d'Amérique.

En deuxième lieu, le Conseil a, par la *Résolution 1540* (2004) du 18 avril 2004 concernant l'accès des acteurs non étatiques aux armes nucléaires, institué un comité chargé de faire rapport des mesures prises par les États pour prévenir le terrorisme nucléaire, biologique et chimique (ci-après « le Comité 1540 »).

Enfin, le 17 juin 2011, le Conseil a créé un nouveau Comité des sanctions spécifiquement voué aux talibans³¹, après le constat des limites de l'approche purement militaire de la lutte contre le terrorisme en Afghanistan³², sur recommandation de l'Équipe de surveillance du Comité créé par la *Résolution 1267*. Celle-ci avait proposé au Conseil de « traite[r] les Taliban différemment des membres du réseau Al-Qaida et des entités affiliées à celui-ci »³³. Une distinction que Mireille Delmas-Marty appelait implicitement de ses vœux, lorsqu'elle invitait à « distinguer les situations de guerre qui légitiment la violence contre l'ennemi, des situations de paix, qui légitiment la violence contre le criminel qualifié de terroriste »³⁴. Le traitement différencié d'Al-Qaida et des talibans se justifie d'autant qu'il s'inscrit dans un projet politique de réconciliation nationale afghane. Henry Laurens explique en effet que « tout projet de solution politique n'ayant pas un caractère éradicateur passe inévitablement par la réintégration de l'ennemi dans le domaine de la loi »³⁵.

³⁰ Voir notamment Josiane Tercinet, « La lutte contre le terrorisme : un défi pour le Conseil de sécurité » dans Alex Macleod, dir, *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 195 aux pp 200-01.

³¹ *Résolution 1988*, *supra* note 17 au para 30.

³² L'approche américaine de la lutte contre le terrorisme pendant la première décennie de l'après 11 septembre 2001, dont s'inspire largement le Conseil de sécurité, était largement perçue comme purement militaire, voire « terroriste ». Claudia Card écrit ainsi que « Counterterrorism in the United States today has come to be regarded as a military concept ». Elle évoque également la tentation américaine de « fight terrorism with terrorism » : Claudia Card, *Confronting Evils : Terrorism, Torture, Genocide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 à la p 123. Sur le modèle militaire de la lutte antiterroriste en général, voir *ibid* aux pp 138-45. Cette approche militaire de la lutte antiterroriste a par ailleurs entraîné, aux États-Unis, « une mise à l'écart délibérée des règles de droit, justifiée par le caractère exceptionnel de la situation en cause ». Voir également Pierre Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme » (2006) 321 RCADI 203 aux pp 426-27. Voir généralement Hubert Védrine, dir, *Continuer l'Histoire*, Paris, Fayard 2007 à la p 16. Cet auteur soutient que la « croyance dans le règlement purement militaire des conflits » est ancrée « dans [l]es tréfonds » de l'Amérique : voir également à la p 35.

³³ *Résolution 1989*, *supra* note 6, al 18 du préambule.

³⁴ Mireille Delmas-Marty et Henry Laurens, « Conclusions » dans Mireille Delmas-Marty et Henry Laurens, dir, *Terrorismes, histoire et droit*, Paris, CNRS, 2010, 323 à la p 324.

³⁵ Ce commentateur indique *a contrario* que « [d]éfinir son ennemi comme terroriste c'est le rendre hors-la-loi. Il cesse d'être un partenaire éventuel d'une négociation. On se retrouve alors dans une situation

Le nouveau Comité illustre la prise en compte de l'approche sociologique de la lutte contre le terrorisme par le Conseil. Il tend, en effet, à réserver aux talibans qui se rallieraient au gouvernement afghan dans le cadre du processus politique sans exclusive qui a pour but de mettre fin à l'insurrection et de faciliter le retrait programmé des forces internationales en Afghanistan, une gestion spécifique et rapide des désinscriptions et réinscriptions sur la Liste de sanction. Ce nouveau Comité de sanctions ciblées en fonction de l'objectif de règlement politique du conflit afghan, un objectif clairement énoncé au paragraphe 25 de la *Résolution 1988* (2011), ambitionne d'assurer aux insurgés talibans un traitement différent de celui réservé aux terroristes d'Al-Qaïda, en étroite coopération avec le gouvernement afghan et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan³⁶.

L'on peut cependant s'interroger sur la pertinence de la création de ce nouveau Comité pour deux raisons extra-institutionnelles. D'abord, au regard de l'imbrication avérée entre Al-Qaïda et les talibans : l'on se souvient notamment que, dès l'annonce de la mort de Oussama ben Laden, les talibans pakistanais ont juré de le venger, plusieurs jours avant Al-Qaïda. Ils sont effectivement passés à l'acte à plusieurs reprises quelques jours plus tard³⁷. Ensuite, l'existence même de ce Comité pourrait être remise en cause par les tribulations du processus de réconciliation afghan. Des tribulations récemment illustrées par l'assassinat du négociateur du président afghan pour la paix, l'ancien président afghan Burhanuddin Rabbani, le 21 septembre 2011, alors que la violence est en augmentation exponentielle dans ce pays³⁸, et par la fin des négociations avec les talibans, prononcée par le président Hamid Karzaï le 1^{er} octobre 2011³⁹.

Quoi qu'il en soit, ces quatre organes, par ailleurs dotés de structures auxiliaires, constituent en quelque sorte, pour reprendre la métaphore d'Orphée, la « tête » du dispositif international de lutte contre le terrorisme. Le « corps éclaté » étant constitué par la douzaine d'organisations internationales universelles intervenant dans la lutte contre le terrorisme énumérées plus loin⁴⁰, la demi-douzaine d'organisations régionales⁴¹, les nombreuses organisations sous-régionales ainsi que les quelque deux cents États auxquels incombe cette lutte à la base. Le Rapport du

où seul l'usage de la violence est possible. » *ibid* à la p 333.

³⁶ *Résolution 1988*, *supra* note 17 aux para 21, 22, 23, 25 et 28.

³⁷ AFP et Reuters, « Mort de Ben Laden » (25 juin 2011) en ligne : [Lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) <<http://www.lemonde.fr>>

³⁸ D'après un rapport des Nations Unies, la violence a augmenté de 40% dans ce pays pendant les huit premiers mois de l'année 2011 : Agence France Presse et Reuters « Afghanistan : hausse de 40% de la violence en 2011, selon l'ONU » (28 septembre 2011) en ligne : [Radio-Canada .ca](http://www.radio-canada.ca) <www.radio-canada.ca>.

³⁹ Radio-Canada avec Agence France-Presse, Associated Press et BBC, « Afghanistan : le président Karzaï juge vaines les discussions avec les talibans » (1^{er} octobre 2011) en ligne : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2011/10/01/001-talibans-karzai-pakistan.shtml> et Atlatico, « Hamid Karzaï rompt les négociations de paix avec les talibans » (1^{er} octobre 2011) en ligne : [Atlatico](http://www.atlantico.fr/pepites/hamid-karzai-rompt-negociations-paix-talibans-afghanistan-194104.htm) <<http://www.atlantico.fr/pepites/hamid-karzai-rompt-negociations-paix-talibans-afghanistan-194104.htm>>.

⁴⁰ *Infra*, I-B-2.

⁴¹ L'on songe, par ordre alphabétique, à l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), à la Communauté d'États indépendants (CEI), à la Ligue des États arabes, à l'Organisation des États américains (OEA), à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), à l'Union africaine (UA) et à l'Union européenne (UE).

Secrétaire général⁴² relève notamment qu'« [i]l existe au sein du système des Nations Unies et parmi les partenaires un large éventail d'organisations, de départements, d'organes, d'entités et de groupes qui contribuent activement à renforcer les moyens des États de prévenir le terrorisme »⁴³. Ainsi, les membres de l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme, composée de représentants de vingt-trois entités en 2006 représentent actuellement trente entités distinctes.

Le réaménagement des comités contre le terrorisme s'opère par le renforcement et la prolongation de leur mandat ainsi que par leur restructuration. Le but étant de maximiser leur impact dans l'œuvre de « energize States and organizations to pay more attention to combating terrorism »⁴⁴.

Relativement au *renforcement de leur mandat*, il est fréquent qu'après la création d'un comité et la détermination corrélative de son mandat, le Conseil élargisse par la suite ce mandat dans ses résolutions subséquentes, notamment « dans le souci de renforcer les sanctions qui se sont avérées insuffisantes »⁴⁵. Le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans – devenu le « Comité créé par la *Résolution 1267* » ou « Comité des sanctions contre Al-Qaida » depuis le 17 juin 2011 – a ainsi vu son mandat renforcé : i) par l'inclusion d'« un rôle central dans l'évaluation des renseignements destinés à être examinés par le Conseil en vue de la mise en œuvre effective des mesures »⁴⁶, et ii) par la faculté qui lui a été reconnue de « recommander des améliorations auxdites mesures »⁴⁷.

Le renforcement du mandat des comités est souvent précédé – ou suivi – par la *prorogation de leur mandat et de celui de leurs structures d'appui*.

Le Comité 1540 a ainsi vu son mandat prorogé une première fois pour une période de deux ans se terminant le 27 avril 2008⁴⁸. Une nouvelle prorogation, cette fois pour une période de trois ans se terminant le 25 avril 2011, est intervenue le 25 avril 2008, en vertu de la *Résolution 1810* (2008) adoptée par le Conseil de sécurité⁴⁹. La dernière prorogation en date est consacrée par la *Résolution 1977* (2011) qui proroge le mandat du Comité 1540 de 10 ans⁵⁰, sur la base du constat fait par le Conseil que « l'application intégrale de la *Résolution 1540* (2004) par tous les États [...] est une œuvre de longue haleine qui exigera des efforts continus aux niveaux national, régional et international »⁵¹. La *Résolution 1977* (2011) est emblématique de la pérennisation progressive des structures de lutte anti-terroristes créées par le

⁴² *Rapport du Secrétaire général : S'unir contre le terrorisme*, *supra* note 25.

⁴³ *Ibid* au para 94.

⁴⁴ Rosand, *supra* note 23 à la p 82.

⁴⁵ Charpentier, *supra* note 2 aux pp 11-17.

⁴⁶ *Résolution 1526*, *supra* note 16 au para 2.

⁴⁷ *Ibid*.

⁴⁸ *Non-prolifération des armes de destruction massive*. Rés CS 1673, Doc off CS NU, 5429^e séance, Doc NU S/RES/1673 (2006), au para 4. [*Résolution 1673*].

⁴⁹ *Non-prolifération des armes de destruction massive*. Rés CS 1810, Doc off CS NU, 5877^e séance, Doc NU S/RES/1810 (2008) au para 6. [*Résolution 1810*].

⁵⁰ *Non-prolifération des armes de destruction massive*. Rés CS 1977, Doc off CS NU, 6518^e séance, Doc NU S/RES/1977 (2011) au para 2. [*Résolution 1977*].

⁵¹ *Résolution 1977*, *ibid* al 17.

Conseil. Un constat similaire ayant été effectué dans les autres domaines de la lutte contre le terrorisme, notamment lorsque le Conseil relève que la menace terroriste « est devenue plus diffuse et marquée » quelque dix ans après les premières mesures antiterroristes vigoureuses consécutives aux attaques du 11 septembre 2011. L'on est en droit de se demander si le Conseil ne s'achemine pas d'ores et déjà vers la pérennisation des structures de lutte contre le terrorisme qu'il a mise en place. D'autant que le mandat de la Direction a récemment été renouvelé, non pas pour 18 mois comme d'ordinaire, mais pour une période de trois ans, comme celle qui a précédé la quasi-pérennisation du Comité 1540. Quoi qu'il en soit, l'extension inédite du mandat du Comité 1540 est en résonance avec la transformation du CCT en organe subsidiaire du Conseil de sécurité.

En ce qui concerne *la restructuration* des organes de lutte contre le terrorisme en effet, le CCT a été revitalisé par les paragraphes 1 à 3 de la *Résolution 1535* (2004) du 26 mars 2004⁵². Ce Comité a ainsi été exceptionnellement transformé en organe subsidiaire du Conseil, puisque cette résolution précise, en son paragraphe 2, qu'il ne s'agisse pas de « créer de précédent pour d'autres organes du Conseil ». Le Comité revitalisé est constitué d'une plénière regroupant les États membres du Conseil et d'un Bureau composé du président et des vice-présidents, secondés par la Direction exécutive du CCT qui sera analysée ci-après⁵³.

Si la création et le réaménagement des comités confirment l'engagement soutenu du Conseil dans la lutte contre le terrorisme⁵⁴, la multiplication des structures auxiliaires du Conseil dans ce combat laisse plus songeur.

2. LE FOURMILLEMENT DE STRUCTURES AUXILIAIRES

Les comités antiterroristes étant composés de tous les membres du Conseil de sécurité⁵⁵, l'instabilité de la composition de cet organe principal des Nations Unies, aggravée par sa présidence mensuelle, pourrait rejaillir sur la nécessaire continuité de la lutte antiterroriste confiée à ces comités. Les structures auxiliaires rattachées aux

⁵² *Rapport du Président du Comité annexé à la Lettre du Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1373 (2001) au Président du Conseil de sécurité*, Doc off CS NU, Doc NU S/2004/124 (2004) [*Rapport du Président du comité 2004*]. Voir surtout les paragraphes 8-17. Cette revitalisation a consisté à revoir les procédures et à renforcer les structures du Comité contre le terrorisme, par la création de la Direction exécutive composée de deux bureaux : le Bureau de l'évaluation et de l'assistance technique et le Bureau de l'administration et de l'information.

⁵³ *Infra*, I-A-2.

⁵⁴ Anne Lagerwall voit plutôt dans cette multiplication d'organes subsidiaires du Conseil « sa détermination de [sic] contrôler plus assidûment la manière dont les États appliquent les résolutions qu'il adopte » : Anne Lagerwall, « L'évaluation des États par le Comité contre le terrorisme des Nations Unies. Quand l'efficacité prend le pas sur la délibération » dans Anne Weyembergh et Serge De Biolley, dir, *Comment évaluer le droit pénal européen?*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2006, 45 à la p 47.

⁵⁵ Emmanuel Decaux explique cette composition des comités par « des raisons pratiques et politiques évidentes » : Emmanuel Decaux, « Article 29 » dans Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, *supra* note 2 aux pp 977-86. L'on songe en particulier au souci de ne pas accentuer le problème de légitimité qui affecte le Conseil de sécurité (respect du principe de la représentation des États membres du Conseil), tout en préservant la participation des grandes puissances.

comités leur apportent en toute hypothèse l'expertise dont manquent souvent certains États membres du Conseil.

Il n'en demeure pas moins que la profusion de structures auxiliaires qui s'ajoute au foisonnement des comités décuple la complexité de l'architecture institutionnelle de lutte contre le terrorisme érigée au sein du Conseil. L'éclatement des structures de lutte antiterroriste qui résulte de la multiplicité des comités est en effet aggravé par la multiplication des structures auxiliaires dans la lutte contre le terrorisme. Cette multiplicité de structures de lutte contre le terrorisme s'inscrit dans le mouvement général « d'inflation et de diversification des organes subsidiaires » du Conseil observé dès le début des années quatre-vingt-dix⁵⁶. Sept structures auxiliaires ont été mises en place au sein des Nations Unies dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Quatre d'entre elles ont été directement créées par le Conseil et les trois autres ont été mises en place par le Secrétaire général des Nations Unies.

a) *La multiplication des structures directement créées par le Conseil*

La structure auxiliaire majeure mise en place par le Conseil dans la lutte contre le terrorisme est la *Direction exécutive du CCT*. Elle a été créée le 26 mars 2004, en tant qu'organe exécutif du CCT chargé de veiller à ce que les États appliquent les mesures édictées par la *Résolution 1373*⁵⁷. La Direction exécutive a été instituée en mission politique spéciale, pour une période initiale se terminant le 31 décembre 2007, en lieu et place de la *Structure d'appui* naguère placée sous l'autorité de la plénière. Son mandat a ensuite été prorogé jusqu'au 31 mars 2008⁵⁸, puis au 31 décembre 2010⁵⁹ et enfin, pour trois ans, jusqu'au 31 décembre 2013, par la *Résolution 1963* (2010) du 20 décembre 2010, au titre de « mission politique spéciale agissant sous la direction générale du CCT⁶⁰ ».

Cette résolution a par ailleurs assigné à la Direction exécutive une mission de contre-terrorisme plus globale en reconnaissant que le terrorisme ne sera pas uniquement vaincu par la force militaire, le renseignement et la mise en œuvre de mesures législatives⁶¹.

Le Conseil avait antérieurement décidé de créer, le 30 janvier 2004, pour une période de 18 mois, une Équipe de surveillance rattachée au Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans⁶², afin d'aider ce Comité à remplir son mandat.

⁵⁶ Voir notamment Emmanuel Decaux qui évoque « une nouvelle génération de comités » *ibid.*, aux pp 975-78.

⁵⁷ *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS 1535, Doc off CS NU, 4936^e séance, Doc NU S/RES/1535 (2004) au para 2 [*Résolution 1535*].

⁵⁸ *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS 1787, Doc off CS NU, 5795^e séance, Doc NU S/RES/1787 (2007) au para 1 [*Résolution 1787*].

⁵⁹ *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS 1805, Doc off CS NU, 5856^e séance, Doc NU S/RES/1805 (2008) au para 2 [*Résolution 1805*].

⁶⁰ *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS 1963, Doc off CS NU, 6459^e séance, Doc NU S/RES/1963 (2010) au para 2 [*Résolution 1963*].

⁶¹ *Ibid.*, au para 5 du préambule et *Résolution 1988*, *supra* note 17 au para 6.

⁶² *Résolution 1526*, *supra* note 16.

Composée de huit membres – dont un Coordonnateur –, l'Équipe de surveillance a vu son mandat prorogé à cinq reprises. D'abord pour une période de dix-sept mois, le 29 juillet 2005⁶³. Une deuxième prorogation de son mandat a ensuite été décidée, pour une période de dix-huit mois, le 22 décembre 2006⁶⁴ ; une troisième le 30 juin 2008⁶⁵, assortie d'un réajustement de ses attributions⁶⁶. La quatrième prorogation a été effectuée pour une nouvelle période de dix-huit mois le 17 décembre 2009⁶⁷ et la dernière est survenue pour la même période le 17 juin 2011⁶⁸.

Les attributions de l'Équipe de surveillance ont été élargies à la fonction de seconder le Comité créé par la *Résolution 1988* (2011) du 17 juin 2011 avant d'être entièrement redéfinies par l'annexe I à la *Résolution 1989* (2011) adoptée le même jour.

L'Équipe de surveillance bénéficie à son tour des compétences d'une autre structure créée en application de la *Résolution 1363* (2001) du 30 juillet 2001⁶⁹. Il s'agit du *Mécanisme comprenant un Groupe de suivi composé d'experts* et une *Équipe d'appui à l'application des sanctions*.

Le *Groupe de suivi*, composé au maximum de cinq experts, a ainsi reçu mandat de surveiller l'application de toutes les mesures énoncées dans les *Résolutions 1267* (1999) et *1333* (2000)⁷⁰, notamment en ce qui concerne des embargos sur les armes, la lutte contre le terrorisme et les législations connexes, compte tenu des liens qui existent entre les achats d'armes, le financement du terrorisme, le blanchiment de l'argent, les transactions financières et le trafic des drogues. Il est en outre chargé : i) d'aider le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans à formuler des directives sur la présentation des rapports des États et ii) de présenter au Comité deux rapports écrits sur l'application des mesures prescrites. Son mandat a été prorogé de 12 mois par la *Résolution 1390* (2002) du 16 janvier 2002, relative à l'application des mesures antérieurement prises contre le terrorisme⁷¹ et par la *Résolution 1455* (2003) relative à l'amélioration de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le terrorisme⁷².

⁶³ *Résolution 1617*, *supra* note 6 au para 19.

⁶⁴ *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS 1735, Doc off CS NU, 5609^e séance, Doc NU S/RES/1735 (2006) au para 32 [*Résolution 1735*].

⁶⁵ *Résolution 1822*, *supra* note 6 au para 39.

⁶⁶ *Ibid.*, voir annexe.

⁶⁷ *Résolution 1904*, *supra* note 6 au para 47.

⁶⁸ *Résolution 1989*, *supra* note 6 au para 56.

⁶⁹ *Sur la situation en Afghanistan*, Rés CS, Doc off CS NU, 4352^e séance, Doc NU S/RES/1363 (2001) au para 4 lettres a) et b) [*Résolution 1363*].

⁷⁰ *Situation en Afghanistan*, Rés CS, Doc off CS NU, 4351^e séance, Doc NU S/RES/1333 (2000) au para 4 lettre a) [*Résolution 1333*].

⁷¹ *Situation en Afghanistan*, Rés CS Doc off CS NU, 4452^e séance, Doc NU S/RES/1390 (2002) au para 9 [*Résolution 1390*].

⁷² *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS, Doc off CS NU, 4686^e séance, Doc NU S/RES/1455 (2003) au para 8 [*Résolution 1455*]. Elle concerne spécifiquement les mesures imposées relative à l'application des mesures antérieures contre le terrorisme : au para 4 b) de la *Résolution 1267*, *supra* note 6, au para 8 c) de la *Résolution 1333*, *supra* note 70 et aux para 1 et 2 de la *Résolution 1390*, *supra* note 71.

L'Équipe d'appui à l'application des sanctions est quant à elle « chargée de faire rapport, au moins une fois par mois, au Groupe de suivi⁷³. » Elle est coordonnée par le Groupe de suivi et composée au maximum de quinze membres spécialistes, entre autres, des questions relatives aux douanes, à la sécurité des frontières et à la lutte contre le terrorisme⁷⁴.

Le Conseil a également rattaché au Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans un *Groupe de travail* composé de tous ses membres. Créé par le paragraphe 9 de la *Résolution 1566* (2004) du 8 octobre 2004 appelant à une coopération renforcée dans la lutte contre le terrorisme, ce Groupe de travail a reçu mandat d'examiner et de recommander au Conseil les mesures concrètes à prendre contre les particuliers, groupes et entités participant ou associés à des activités terroristes autres que ceux visés par la liste récapitulative arrêtée par le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans.

La dernière née des structures créées par le Conseil est un *Bureau du Médiateur* chargé d'assister le Comité créé par la *Résolution 1267* lorsque celui-ci examine les demandes de radiation de la Liste⁷⁵. Ce Bureau a été institué pour une période initiale de dix-huit mois à compter du 17 décembre 2009. La création de ce Bureau répond à une demande itérative des spécialistes des sanctions du Conseil de sécurité⁷⁶ et des organisations de défense des droits de l'homme qui insistaient sur l'utilité de mettre en place « a listing process which is transparent, based on clear criteria, and with an appropriate, explicit, and uniformly applied standard of evidence, as well as an effective, accessible and independant mechanism of review »⁷⁷. Son mandat a été prorogé pour une période de 18 mois courant jusqu'en décembre 2012 par le paragraphe 21 de la *Résolution 1989* (2011).

Le Bureau du Médiateur est confié à un Médiateur désigné par le Secrétaire général, en consultation étroite avec le Comité. C'est le Bureau du Médiateur qui reçoit les demandes des personnes et entités qui souhaitent être radiées de la Liste. Le Point focal créé par la *Résolution 1730* (2006) en est par conséquent dessaisi depuis le 3 juin 2010, date de la désignation du Médiateur.

La prolifération des structures auxiliaires directement créées par le Conseil est telle que l'une d'entre elles, dont la création a été envisagée, n'a jamais été mise

⁷³ *Résolution 1390*, *supra* note 71 au para 5.

⁷⁴ *Résolution 1363*, *supra* note 69 au para 4b).

⁷⁵ *Résolution 1904*, *supra* note 6 au para 20.

⁷⁶ Voir notamment le *Rapport du Colloque du 30 avril 2007 sur l'amélioration de l'application des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité, annexé à la lettre datée du 12 décembre 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Grèce auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc NU S/2007/734 (2007) [*Rapport du Colloque sur l'amélioration des sanctions*] aux pp 4-7. Ce Rapport déplorait en particulier « [l']absence de procédure clairement définies de radiation de certains noms des listes établies », tout en appelant à « l'amélioration des procédures d'inscription sur les listes et de radiation des listes ».

⁷⁷ Navanethem Pillay, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, allocution, Conférence devant le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité, présentée à New York, 29 octobre 2009 en ligne : < http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/rights/2009_10_09_hchr_brief.pdf > à la p 10 [Allocution de Navanethem Pillay].

en place. Il s'agit du *Fonds international d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et des membres de leur famille*, créé en vertu du paragraphe 10 de la *Résolution 1566* (2004) du 15 octobre 2004. Dans ce paragraphe, le Conseil a demandé au Groupe de travail d'étudier la possibilité de créer un tel Fonds qui pourrait être financé par des contributions volontaires et dont les ressources proviendraient en partie des avoirs confisqués aux organisations terroristes, à leurs membres et commanditaires et de lui soumettre des recommandations. Nulle trace de ce Fonds n'apparaissant dans les documents publics subséquents produits par le Conseil ou par ses comités, il y a lieu de craindre qu'il n'ait jamais été mis en place, en dépit de ce que l'urgence d'un tel fonds a été soulignée dans le Rapport du Secrétaire général⁷⁸. L'on observe plutôt que, tout en soulignant « la nécessité de défendre et de protéger les droits des victimes du terrorisme », la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU adoptée deux ans plus tard se borne à inciter les États à instituer des systèmes nationaux d'assistance qui privilégient les besoins des victimes du terrorisme et de leur famille⁷⁹.

Quoiqu'il en soit, les multiples prorogations du mandat des structures auxiliaires du Conseil dans la lutte contre le terrorisme, des structures parfois adossées à des comités devenus quasi-permanents comme le Comité créé par la *Résolution 1540* (2004), posent finalement la question de leur institutionnalisation sous la forme d'une agence du Conseil dédiée à la lutte antiterroriste⁸⁰. Chargés d'exécuter les missions *ad hoc* du Conseil, les comités ne sauraient se pérenniser sans changer de nature juridique⁸¹. D'autant que certains de ces comités et leurs structures auxiliaires, à l'instar du CCT, bénéficient de l'appui d'un organe auxiliaire, en l'occurrence la Direction exécutive qui est en voie d'institutionnalisation pour avoir été « instituée en mission politique spéciale », avec un mandat qui ne cesse d'être prorogé et rallongé.

L'on peut, par conséquent, également s'interroger sur la cohérence d'une structure d'appui selon toute vraisemblance en voie de pérennisation, rattachée à un Comité souche indifférent à ce mouvement de pérennisation. Un mouvement qui trouve une nouvelle légitimité dans la réorientation de la lutte contre le terrorisme qui est passée d'une perspective purement militaire à une approche sociologique globalisante – et durable – suivant laquelle le terrorisme n'est plus simplement considéré « comme une maladie à éradiquer [mais] comme un système qu'il faut traiter en prenant en compte ce qu'il révèle »⁸². Cette institutionnalisation rampante

⁷⁸ *Résolution 1904*, *supra* note 6 aux para 6 et 13.

⁷⁹ *Résolution 60/288*, *supra* note 20. Voir le para 8 du point I et le préambule du point IV du plan d'action en annexe de cette résolution.

⁸⁰ Sur la qualification du Comité créé par la *Résolution 1373*, *supra* note 57 comme une « agence » et « embryon d'une nouvelle structure », voir Decaux, *supra* note 55 aux pp 985-91.

⁸¹ Decaux, *supra* note 55 aux pp 987-91. Emmanuel Decaux observe ainsi que lorsque le Conseil mène des opérations longues, il recourt à des moyens extérieurs.

⁸² Henry Laurens, « Le terrorisme comme personnage historique » dans Mireille Delmas-Marty et Henry Laurens, dir, *supra* note 34 à la p 66. Voir aussi, dans le même ouvrage « Conclusions » aux pp 324-29. Ces auteurs expriment la conviction qu'une réponse globale contre le terrorisme conduirait à la disparition du concept de terrorisme « lorsque la communauté mondiale sera suffisamment organisée pour donner aux actes de violence une réponse globale, au nom de valeurs partagées sur toute la planète ».

est renforcée par une unification progressive des comités du Conseil chargés de la lutte anti-terroriste à travers une coopération de plus en plus poussée assortie du désir de les loger dans les mêmes locaux⁸³. Une unification sans doute basée sur le concept d'intégration que l'on retrouve dans le domaine du renseignement⁸⁴, loin de la transparence du fonctionnement du secrétariat général des Nations Unies.

b) La multiplicité des structures créées par le Secrétaire général

La création de structures de lutte contre le terrorisme par le Secrétaire général des Nations Unies témoigne des « relations étroites de complémentarité entre les responsabilités du Conseil de sécurité et celles du Secrétaire général » évoquées par Mohammed Bedjaoui dans son cours général à l'Académie de droit international⁸⁵. Le Secrétaire général a d'abord créé une structure à la demande du Conseil de sécurité. Le Conseil lui a ensuite demandé d'en créer une seconde et une troisième a été créée de sa propre initiative. L'organe créé à l'initiative du Conseil et celui dont le Conseil a demandé la création ont un caractère exclusivement technique, alors que la structure mise en place à l'initiative du Secrétaire général assume une fonction de coordination administrative⁸⁶.

En réponse aux critiques croissantes relatives à la violation des droits de la défense (particulièrement le droit d'être entendu et le droit à un contrôle juridictionnel effectif), du droit à un procès équitable, du principe de proportionnalité et du droit de propriété des personnes inscrites sur la Liste récapitulative⁸⁷, *le Secrétaire général a été invité*, par le paragraphe 1 de la *Résolution 1730* (2006) du 19 décembre 2006, à créer un *Point focal* chargé de mettre en place des procédures équitables et claires pour les inscriptions et pour recevoir les demandes de radiation de la Liste récapitulative au service du secrétariat des trois comités du Conseil de sécurité⁸⁸. Ce

⁸³ Posée au paragraphe 43 de la *Résolution 1904 supra* note 6, cette nécessité a été réitérée au paragraphe 16 de la *Résolution 1963 supra* note 60 et au paragraphe 52 de la *Résolution 1989 supra* note 6.

⁸⁴ Charles Cogan rapporte que « la Commission américaine du 11 septembre qui a travaillé sur les leçons à tirer des attaques terroristes contre New-York et Washington, a insisté sur la nécessité de centraliser plutôt que de disperser les agences censées protéger le territoire des États-Unis ». Elle proposait ainsi l'application du principe *jointness* pour « intégration. » Cogan, *supra* note 13 à la p 60.

⁸⁵ Mohammed Bedjaoui, « L'humanité en quête de paix et de développement » (2006) RDC 76 à la p 76.

⁸⁶ Il s'agit notamment d'éliminer ce qu'une commentatrice appelle les « nombreux doublons entre Assemblée générale et Conseil de sécurité » : Josiane Tercinet, « La lutte contre le terrorisme : un défi pour le Conseil de sécurité », déplorant que « deux organes délibérants des Nations Unies abordent des questions identiques dans l'espoir d'améliorer la lutte contre le terrorisme ». Tercinet, *supra* note 30 à la p 210.

⁸⁷ Leclercq, *supra* note 19 à la p 187. D'autres droits de l'homme sont souvent directement violés par les États dans la lutte contre le terrorisme, à l'instar du droit à la liberté d'expression (par des condamnations pour dissémination de propagande), du droit à la vie (par les « assassinats ciblés ») et du droit à l'intégrité physique (par la torture directe ou les « restitutions extraordinaires » qui consistent à remettre un suspect aux autorités d'un État peu scrupuleux sur le recours à la torture), en dépit de leur interdiction conventionnelle et législative ainsi que de la condamnation judiciaire quasi-unanime de telles pratiques qui affectent des droits indérogeables. Voir aussi Klein, *supra* note 32 aux pp 421, 439-47 et 450-52.

⁸⁸ Il ressort de l'intervention du Président du Comité des sanctions contre Al-Qaida, les talibans et les personnes et entités qui leur sont associées que ce Comité avait approuvé, le 14 novembre 2007, la

Point focal a effectivement été mis en place en mars 2007⁸⁹. Son mandat s'est achevé trois ans plus tard, avec la désignation, le 3 juin 2010, du Médiateur désormais chargé d'assister le Comité des sanctions contre Al-Qaïda à examiner les demandes de radiation de la Liste⁹⁰. L'action du Point focal a été relayée au sein des États par le *Point de contact* national pour les inscriptions de noms sur la Liste que le Conseil a encouragé les États à désigner en décembre 2009.

Deux ans plus tard, le 20 avril 2011, le Conseil a prié le Secrétaire général de créer, en consultation avec le Comité 1540, un groupe d'experts agissant sous la supervision de ce Comité, en vue de l'aider à s'acquitter de son mandat⁹¹. Un groupe d'experts qui a vocation à assumer un rôle de coordination et de direction. La création de cet organe annexe au Comité 1540 est d'autant plus surprenante qu'un an plus tôt, ce même Comité a plutôt recommandé au Conseil « l'augmentation du nombre d'experts et la réduction du nombre d'organes annexes [à ce] Comité »⁹².

De sa propre initiative, le *Secrétaire général a dû créer et nommer*, en juillet 2005, une *Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme* rattachée au Cabinet du Secrétaire général, en vue de coordonner les initiatives antiterroristes découlant des mandats de divers organes et départements des Nations Unies. Son institutionnalisation a été recommandée par le Secrétaire général dans son Rapport *S'unir contre le terrorisme*⁹³. Elle a été consacrée par la *Résolution 64/235* de l'Assemblée générale du 24 décembre 2009.

La création de cette Équipe spéciale, dont le spectre de coordination est le plus large, a certes conduit à la mise en place d'un pôle de centralisation et de coordination au Secrétariat général, mais elle n'a pas permis de résoudre les problèmes de coordination spécifiques qui se posent entre les trois comités du Conseil. En dépit de ce que dans une lettre du 24 avril 2007, son président recommandait fermement « de renforcer la coordination de l'exercice par ces comités de leurs fonctions complémentaires, y compris leurs contacts avec les États Membres

radiation d'un individu et de douze entités associées sur les seize demandes reçues, sur proposition du Point focal chargé de recevoir les demandes de radiation, créé en mars 2007. Cinq exemptions de sanctions pour raisons humanitaires et quatorze exemptions pour dépenses extraordinaires (sur les seize requêtes) ont par ailleurs été approuvées.

⁸⁹ Lettre du Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité, (29 mars 2007) Doc NU S/2007/178 (2007) [Lettre du Secrétaire général datée du 29 mars 2007]. Dans celle-ci, il informe le Président du Conseil de sécurité de cette création.

⁹⁰ *Rapport du Comité des sanctions contre Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, annexé à la Lettre datée du 31 décembre 2010 adressée au président du Conseil de sécurité par le président dudit Comité*. Doc off Comité des sanctions NU, Doc NU S/2010/685 (2010) [Lettre datée du 31 décembre 2010] au para 21. Ce rapport met en exergue le bilan des trois ans et demi du point focal : 25 demandes de radiation concernant 18 personnes et 22 entités ; cinq personnes et 19 entités rayées de la liste ; 12 personnes et de trois entités maintenues. En comparaison, la révision opérée en 2010 a conduit à rayer 23 personnes et 17 entités de la Liste : Appendice du Rapport.

⁹¹ *Résolution 1977*, *supra* note 50 lettre a) du para 5.

⁹² *Document final sur l'examen complet de l'état de mise en œuvre de la Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité réalisé en 2009 : principales conclusions et recommandations, annexé à la Lettre datée du 29 janvier 2010 adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité créé par la Résolution 1540*, Doc UN S/2010/52 [Document final sur la mise en œuvre de la Résolution 1540] au para 16.

⁹³ *Rapport du Secrétaire général : S'unir contre le terrorisme*, *supra* note 25 au para 109.

»⁹⁴, l'Équipe spéciale semble surtout tournée vers la coordination des actions des organes et organismes des Nations Unies, sans vouloir directement s'impliquer dans la coordination des structures internes de ces organes et organismes que sont notamment les comités du Conseil de sécurité⁹⁵. Dans une perspective plus large, le Secrétaire général recommandait quant à lui, dans le rapport *S'unir contre le terrorisme*, « la création d'un *Groupe informel* composé d'organismes d'assistance technique des Nations Unies, de donateurs et de bénéficiaires, qui pourrait se réunir une ou deux fois par an pour échanger des informations »⁹⁶. Une proposition dont la mise en œuvre laisserait cependant intacts les problèmes spécifiques de coordination qui se posent parmi les structures concernées du Conseil.

Quoiqu'il en soit, la multiplication des structures auxiliaires ne complique pas seulement le dispositif institutionnel de gestion de la lutte contre le terrorisme au sein du Conseil. Elle soulève surtout de persistants problèmes de coordination et de synchronisation.

B. La coopération et la coordination incomplètes des structures de lutte

Ainsi que le Conseil de sécurité l'a rappelé le 30 juin 2008, « *le terrorisme ne peut être vaincu que grâce à l'adoption d'une démarche suivie et globale, fondée sur la participation et la collaboration actives de l'ensemble des États et organismes internationaux et régionaux* »⁹⁷. La coordination s'impose également au sein de l'organe principal des Nations Unies qu'est le Conseil de sécurité.

Au vu de la tendance initiale des trois comités à s'inscrire dans une logique compétitive par un fonctionnement en concurrence ou en étoile, la coordination entre le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans et le CCT, respectivement créés le 15 octobre 1999 et le 28 septembre 2001, a été instituée par la *Résolution 1455* (2000) du 17 janvier 2003 relative à l'amélioration de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le terrorisme. La « nécessité » de cette coordination sera ensuite réaffirmée par la *Résolution 1526* du 30 janvier 2004, relative à l'amélioration des mesures de lutte contre le terrorisme⁹⁸.

La coordination des structures du Conseil chargées de la lutte contre le terrorisme vise, selon les termes du Conseil, à « faciliter [...] l'application prompte et intégrale de la *Résolution 1373* (2001) »⁹⁹ et des autres résolutions du Conseil prises

⁹⁴ Lettre concernant Al-Qaida et les talibans (2007), *supra* note 18 au para 19.

⁹⁵ *Résolution 1904*, *supra* note 6 au para 12 du préambule. Le Conseil se félicite de « la poursuite de la coopération entre le Comité et Interpol, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, notamment en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, et tous les autres organismes des Nations Unies ».

⁹⁶ *Rapport du Secrétaire général : S'unir contre le terrorisme*, *supra* note 25 au para 100.

⁹⁷ *Résolution 1822*, *supra* note 6. au para 8 du préambule. Ces énonciations sont reprises avec insistance au para 7 de la *Résolution 1904*, *supra* note 6.

⁹⁸ *Résolution 1526*, *supra* note 16 au para 15.

⁹⁹ *Réunion de haut niveau du Conseil de sécurité : lutte contre le terrorisme*, Rés CS, Doc off CS NU, 4688^e séance, Doc NU S/RES/1456 (2003) au para 5 [*Résolution 1456*] relative à l'application de la *Résolution 1373*, *supra* note 56.

dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La coordination des comités du Conseil de sécurité voués à la lutte contre le terrorisme a aussi pour but de leur permettre de réaliser leur plein potentiel, en rapport avec les moyens et outils sans précédent au sein des Nations Unies mis à leur disposition pour mener à bien leur mandat¹⁰⁰. Pour autant, cette coordination ne s'avère aisée dans aucun des trois niveaux où ce problème se pose : d'abord entre les organes du Conseil que sont les trois comités ou entre ceux-ci et les organes auxiliaires qui leur apportent un appui (1), ensuite avec les organisations internationales (2) et enfin avec les États (3).

1. LA COORDINATION INACHEVÉE DES COMITÉS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

La coordination des organes du Conseil se limitait initialement à ses propres comités. Elle consistait à « renforcer les échanges d'informations entre le Comité créé par la *Résolution 1267* (1999) [...] et le Comité créé par la *Résolution 1373* (2001) ». Elle s'est par la suite étendue aux structures auxiliaires des comités du Conseil. De la sorte, la coordination des organes du Conseil consiste désormais à assurer l'échange d'informations, non seulement entre les trois comités, mais également entre leurs structures auxiliaires et entre les structures auxiliaires et les différents comités eux-mêmes, le but étant d'*éviter la duplication d'efforts* et d'*accroître non seulement l'efficacité des organes et structures concernés, mais aussi l'efficience des ressources allouées*¹⁰¹.

La coordination des deux comités ayant seulement été institutionnalisée le 17 janvier 2003, soit plus d'une année après la mise en place du CCT, elle semble relativement tardive, dès lors qu'elle aurait pu être envisagée au moment même de la création du second Comité ou dans son sillage immédiat.

Le problème de la coordination des structures faïtières du Conseil dans la lutte contre le terrorisme s'est de nouveau posé, avec acuité, à partir de la création du *Comité de suivi de l'application de la Résolution 1540* (2004), par ailleurs secondé par un *Groupe d'experts*. En réponse à cette aggravation du problème de coordination, un « resserrement de la coordination entre le Comité [1540], le Comité

¹⁰⁰ Intervention de Mme Karen Pierce (Royaume-Uni) au Conseil de sécurité : *Les comités chargés de la lutte antiterroriste appellent les États membres à établir avec eux une coopération plus efficace*. Doc off CS NU, 5779^e séance, Doc NU CS/9170 (2007) [*Les comités chargés de la lutte antiterroriste*].

¹⁰¹ Éric Rosand, « The UN Security Council's Counter-Terrorism Efforts » dans Roy Smith Lee, dir, *Swords Into Plowshares: Building Peace Through the United Nations*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff, 2006, 73 à la p 81. Une commentatrice signale que les organes subsidiaires mis en place par le Conseil « font quelque peu doublon avec d'autres organes des Nations Unies, par exemple le Service de prévention du crime de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (Vienne, Autriche) compétent pour prévenir et combattre le terrorisme » : Josiane Tercinet, « Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité : le Conseil de sécurité peut-il légiférer ? » (2004) 2 RBDI 528 à la p 547. Un parallèle peut être fait avec le plan interne des États où il est notoirement admis que « la dispersion des services et la pluralité des autorités dont ils relèvent nuisent à l'efficacité du renseignement et des enquêtes policières. [Et que] la faiblesse de la lutte antiterroriste tient beaucoup à des questions d'organisation interne des services et à la répartition des compétences entre ces derniers » : Szurek, *supra* note 7 à la p 37. Ce constat a récemment été vérifié avec la tentative d'attentat du jeune nigérian : Cogan, *supra* note 13.

contre le terrorisme et le Comité créé par la Résolution 1267 (1999), au niveau de leurs groupes d'experts » a pris corps en avril 2006¹⁰². L'année suivante, une *stratégie commune aux trois comités relative à la présentation des rapports par les États* a été adoptée. Sa mise en œuvre est illustrée par les missions de sensibilisation du Comité 1540 conduites en synergie avec les deux autres comités « par l'intermédiaire de leurs experts, et les délégations de responsables nationaux qui représentent deux ou trois ministères de chaque État participant, de manière à promouvoir la coordination et à faciliter la réponse à de nombreuses demandes d'information »¹⁰³.

Mais le problème persistait sans doute en 2008, en 2009 et en 2011, dès lors que le Conseil a cru devoir réaffirmer, avec une insistance croissante, la nécessité de « renforcer la coopération actuelle entre le Comité créé par la Résolution 1267, le Comité contre le terrorisme et le Comité créé par la Résolution 1540 (2004), ainsi qu'avec leurs groupes d'experts respectifs »¹⁰⁴.

Ce problème tire d'autant plus à conséquence qu'il a précisément été aggravé par la tendance initiale des sous structures des Comités du Conseil à fonctionner en toute indépendance, même vis-à-vis de l'organe auquel elles sont institutionnellement subordonnées, voire à extrapoler leur mandat¹⁰⁵. Aussi, la Résolution 1617 (2005) du 29 juillet 2005 a engagé l'Équipe de surveillance à « collaborer étroitement [...] avec la Direction du Comité contre le terrorisme et le groupe d'experts du Comité créé par la Résolution 1540 (2004), en vue de recenser les domaines de convergence et de

¹⁰² *Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1540 annexé à la lettre du 8 juillet 2008, adressée au Président du conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540*, Doc off CS NU, Doc NU S/2008/493 (2008) [*Rapport du Comité 1540 (2008)*] aux para 118-120. Il en ressort que cette coopération renforcée a notamment conduit les experts des trois comités à participer à « des initiatives communes, lancées à l'intention des États qui n'avaient encore présenté aucun rapport aux trois comités, telles que les ateliers d'information organisés au Sénégal en septembre 2007 pour les États de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale par le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et au Botswana en novembre 2007, pour les États de l'Afrique centrale et de l'Est ».

¹⁰³ *Ibid.*, au para 95. Voir également *l'Annexe à la note verbale datée du 4 octobre 2007, adressée au Secrétaire général par la Mission permanente du Sénégal auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc NU A/62/479 S/2007/602 (2007).

¹⁰⁴ Résolution 1805, *supra* note 59 au para 10 et Résolution 1810, *supra* note 49 au para 12 où le Conseil affirme, en termes identiques, « qu'il convient de renforcer la coopération actuelle entre le Comité créé par la Résolution 1540 (2004), le Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda et les Taliban et le Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1373, *supra* note 56 concernant la lutte antiterroriste » ; voir aussi le paragraphe 35 de la Résolution 1822, *supra* note 6 et le paragraphe 43 de la Résolution 1904, *supra* note 6. L'expression « il convient de renforcer la coopération actuelle [...] », utilisée dans la première des deux premières résolutions, a été remplacée par « il faut renforcer la coopération qui existe actuellement [...] » dans la troisième. [Nos italiques] La Résolution 1904, *supra* note 6 précise que la coopération voulue en matière d'assistance technique concerne la facilitation et le suivi de celle-ci. Voir également le paragraphe 16 de la Résolution 1963, *supra* note 60 ainsi que les paragraphes 11 et 52 de la Résolution 1989, *supra* note 6. Dans ces deux dernières résolutions, le Conseil se promet encore de « donner des directives aux comités dans les domaines d'intérêts communs afin de leur permettre de mieux coordonner leurs efforts et de faciliter cette coopération ». Voir enfin, le paragraphe 19 de la Résolution 1977, *supra* note 50 et Résolution 1988, *supra* note 17 au para 30, lettre p) qui invite le nouveau Comité, voué aux Taliban, à coopérer avec les plus anciens.

¹⁰⁵ Rosand, *supra* note 101 à la p 79.

faciliter une coordination concrète »¹⁰⁶, ce qui fut apparemment fait cinq ans plus tard, au mois de novembre 2010¹⁰⁷. L'obligation de collaborer a été renforcée par l'exigence d'une coordination de proximité et plus étroite avec les deux autres structures auxiliaires des comités du Conseil voués au contre-terrorisme¹⁰⁸.

La coordination prescrite par le Conseil a ainsi fort heureusement permis de repréciser empiriquement la hiérarchisation entre chacun des trois comités et les structures auxiliaires de lutte contre le terrorisme au sein du Conseil. C'est ce qui ressort du paragraphe 9 de la *Résolution 1455* (2003). Cette disposition laisse en effet au seul Président du Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans le soin de faire un rapport oral détaillé au Conseil sur « l'ensemble des travaux du Comité et du Groupe de suivi ». Cette mesure a été confirmée par le Conseil dans la *Résolution 1904* (2009), dans laquelle il a prié le Comité créé par la *Résolution 1267* de lui rendre compte oralement, « par la voix de son président, de l'ensemble de ses activités et de celles de l'Équipe de surveillance »¹⁰⁹.

C'est assurément pour continuer à remédier à cette dispersion que le Conseil a prescrit deux mesures distinctes le 17 décembre 2009. Il a été demandé au Secrétaire général des Nations Unies « de prendre les dispositions nécessaires pour que les groupes puissent *partager les mêmes locaux* dès que possible »¹¹⁰ [nos italiques], ce qui n'était pas encore fait un an et demi plus tard¹¹¹. Il a ensuite été suggéré aux présidents de chacun des trois comités alors en fonctionnement la simultanéité de la présentation de leurs rapports¹¹².

De manière empirique et à titre d'illustration, le tableau des domaines de coopération entre les trois premiers comités du Conseil daté du 11 novembre 2010 témoigne de ce que l'accès réciproque aux bases de données est largement effectif. Il révèle également la conduite de 18 missions conjointes par les trois premiers comités, dont 17 entre les experts du Comité 1267 et ceux de la Direction exécutive du CCT. Ce chiffre n'est cependant guère impressionnant, si on le rapproche du nombre total des visites effectuées par chaque comité. Ainsi, sur les 19 voyages effectués par le Comité 1267 en 2009, trois seulement ont été organisés conjointement avec la

¹⁰⁶ *Résolution 1617*, *supra* note 6 lettre *e*) de l'Annexe I. D'autres résolutions subséquentes formulent la même prescription : la lettre *e*) de l'Annexe à la *Résolution 1822*, *supra* note 6, puis les lettres *f*) et *g*) de l'Annexe à la *Résolution 1904*, *supra* note 6.

¹⁰⁷ Les domaines de coopération (*Areas of Cooperation*) entre les trois comités ont été recensés dans un tableau diffusé le 11 novembre 2010. Ils concernent succinctement : les réunions, les visites, les échanges d'information, le partage des bases de données et des rapports de mission, la participation conjointe aux ateliers, séminaires et colloques, réflexion stratégique conjointe vis-à-vis des États, et des organisations internationales, la coopération au sein de l'Équipe spéciale, les vidéo conférences avec les États membres. Mais il n'est pas certain qu'il y a de synonymie entre « domaines de coopération » ainsi recensés et les « domaines de convergence » voulus, à moins que les premiers ne couvrent en pratique l'ensemble des seconds.

¹⁰⁸ *Résolution 1989*, *supra* note 6 lettres *f*) et *g*).

¹⁰⁹ *Ibid* au para 46.

¹¹⁰ Voir la *Résolution 1904*, *supra* note 6 au para 43.

¹¹¹ Dans le paragraphe 52 de la *Résolution 1989*, *supra* note 6, le Conseil prie de nouveau le Secrétaire général de « prendre les dispositions voulues pour que les groupes puissent partager les mêmes locaux dès que possible ».

¹¹² *Résolution 1904*, *supra* note 6 au para 43.

Direction exécutive du CCT¹¹³.

Il n'est donc pas certain que les nouvelles mesures s'avèrent suffisantes pour remédier définitivement aux problèmes de coordination inhérents à l'existence des comités du Conseil chargés de la lutte contre le terrorisme. Le partage d'organes communs est absent et la détermination d'un ordre de priorité entre eux, pourtant nécessaire à une coordination achevée¹¹⁴, est absente. C'est cependant l'hypothèse de leur unification qui paraît la plus prometteuse pour améliorer l'efficacité d'un dispositif rendu complexe par la multiplicité des niveaux de mise en œuvre de la lutte antiterroriste. D'autant que, pour l'heure, la hiérarchisation des structures du Conseil vouées à la lutte antiterroriste se limite aux rapports entre les comités et leurs structures auxiliaires. À ce stade, *la hiérarchisation ne concerne pas encore les structures faîtières du Conseil que sont les quatre comités*, alors qu'elle est en principe de mise en ce qui concerne les organisations régionales et les organisations universelles qui participent à la lutte contre le terrorisme.

2. LA COMPLEXITÉ DE LA COORDINATION ENTRE LES COMITÉS DU CONSEIL ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Si la coordination des structures de lutte contre le terrorisme, organisée par le Conseil, vise principalement le resserrement de la collaboration entre ses propres structures, elle s'impose aussi dans ses relations avec les organisations régionales et les organisations universelles¹¹⁵.

La coopération entre le CCT et les organisations internationales apparaît surtout comme une coopération verticale, c'est-à-dire de type hiérarchique. Elle vise notamment à atteindre l'effectivité des sanctions à travers l'alignement des « plans d'action anti-terroristes de [ces] organisations sur les objectifs et les priorités que le CCT a définis comme découlant de la *Résolution 1373* »¹¹⁶. Cette coopération se fait avec les organisations internationales régionales et sous-régionales ainsi qu'avec les organisations universelles.

¹¹³ *Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 (1999) concernant Al Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées* annexé à la lettre datée du 30 décembre 2009, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président par intérim du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, Doc off CS NU, Doc NU S/2009/676 (2009) au para 35 [Rapport du Comité du Conseil de sécurité 2009].

¹¹⁴ Henry G. Schermers et Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, 4^e éd, Leiden, Martinus Nijhoff, 2003 aux para 1707 et 1715.

¹¹⁵ C'est ce qui est envisagé à la *Résolution 1269*; *La responsabilité du Conseil de sécurité quant au maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Rés CS 1269, Doc off CS NU, 4053^e séance, Doc NU S/RES/1269 (1999) [*Résolution 1269*] au para 4.

¹¹⁶ *Réunion de suivi de la réunion spéciale tenue par le Comité contre le terrorisme le 6 mars 2003 organisée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) avec le concours de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime* annexé à la lettre datée du 1^{er} avril 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, Doc UN S/2004/276 (2004), cité par Szurek, *supra* note 7 à la p 32.

En dépit du rapport hiérarchique que la *Charte* établit dans certains de ces rapports de coordination, d'une catégorie d'entité à l'autre, l'on observe empiriquement une certaine horizontalité de la relation qui s'établit entre les organes du Conseil et les organisations internationales dans la coordination des actions de lutte contre le terrorisme.

La coopération entre le CCT et les organisations régionales et sous-régionales se fonde sur l'alinéa 1 de l'article 53 de la *Charte*, aux termes duquel « [l]e Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité »¹¹⁷. En vertu de l'article 54 de la *Charte*, le Conseil doit du reste, « en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹¹⁸. Cette exigence est expressément rappelée par la *Résolution 1535* (2004) du 26 mars 2004 relative au suivi de l'application de la *Résolution 1373*¹¹⁹.

La coopération entre le Conseil et les organisations régionales se fonde également sur les alinéas 1 et 2 de l'article 48 de la *Charte*, aux termes desquels :

Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les États membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.

Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux dont ils font partie.¹²⁰

Il en résulte que la coopération entre le Conseil et les organisations régionales s'impose, dès lors qu'une organisation régionale est composée d'États membres des Nations Unies, ceux-ci ayant l'obligation (« les décisions *sont* exécutées ») d'orienter les décisions des organisations régionales dans le sens de l'exécution des décisions du Conseil. La combinaison des alinéas 1 et 2 de l'article

¹¹⁷ *Charte*, *supra* note 3 art 53.

¹¹⁸ Pour un bilan de la contribution contrastée des organisations régionales à la lutte contre le terrorisme, voir Roberto Belleli, « The Council of Europe » dans Giuseppe Nesi, dir, *International Cooperation in Counter-Terrorism*, *supra* note 8 aux pp 141-48 ; Renan Villacis, « The Organization of American States », *ibid* aux pp 149-53 et Allieu Ibrahim Kanu, « The African Union », *ibid* aux pp 171-75. Il en ressort que le terrorisme figure au rang des préoccupations de l'Organisation des États américains depuis 1960, avec à la clé, la Convention régionale pour la prévention et la répression des actes de terrorisme, adoptée en 1971 ; tandis que l'intérêt du Conseil de l'Europe pour le terrorisme s'est traduit par l'adoption, le 27 janvier 1977, de la Convention pour la suppression du terrorisme, qui vise surtout à faciliter la procédure d'extradition entre les États membres ; l'Union africaine est restée à la traîne et n'a adopté sa première Convention pour la prévention et la répression du terrorisme que le 14 juillet 1999 à Alger, à la suite des attaques contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie. Toutes les régions considérées ont pris de nouvelles mesures pour combattre le terrorisme au lendemain des attaques du 11 septembre 2001.

¹¹⁹ *Résolution 1535*, *supra* note 57. Voir le huitième alinéa du préambule de cette résolution où le Conseil « demand[e] instamment [aux organisations internationales, régionales et sous-régionales] de renforcer le concours qu'elles apportent aux États membres dans le cadre de l'application de la *Résolution 1373* (2001) »

¹²⁰ *Charte*, *supra* note 3 al 1 et 2 de l'art 48.

48, de l'alinéa 1 de l'article 53 et de l'article 103 de la *Charte* qui combinent la supra-légalité de la *Charte* avec la suprématie du Conseil de sécurité ne laisse pas le moindre doute sur le caractère conventionnellement (en vertu de la *Charte*) obligatoire des décisions du Conseil de sécurité à l'égard des organisations régionales. En dépit de ce qu'en pratique, « the subordination of regional organizations to the Security Council remains illusory in some cases »¹²¹.

Il est par conséquent difficile de suivre les représentants de la thèse régionaliste qui ont cru pouvoir écrire, en s'appuyant pour certains sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, d'autres sur une lecture isolée et restrictive de tel ou tel article de la *Charte*, que « le droit international classique n'impose *a priori* pas d'obligation à l'Union européenne de mettre en œuvre les résolutions CSNU »¹²². Assez curieusement, après avoir observé que « les organismes régionaux sont présentés comme instruments auxiliaires d'exécution du Conseil de sécurité », ce qui en fait « de manière informelle [des] organe[s] subsidiaire[s] du Conseil », Robert Kolb soutient qu'à partir du moment où « le Conseil, dans sa pratique, ne fait guère qu'autoriser ou recommander l'action régionale » plutôt que d'« utiliser » l'organisme régional, l'organisme régional qui n'est pas par ailleurs membre des Nations Unies ne saurait être lié directement. Il relativise la portée de l'article 53, en avançant que cette stipulation n'entraîne qu'un « effet contraignant indirect », avant de marteler, contre les énonciations explicites de la *Charte*, que « [l']organisation régionale [...] n'est pas liée par la décision des Nations Unies »¹²³. Ce qui ne l'empêchera pas de « réaffirmer avec force [...] la

¹²¹ Philippe Sands Q.C. et Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 66^e éd., London, Sweet & Mawell, Thomson Reuters, 2009 à la p 156.

¹²² Voir Ulas Candas et Alina Miron, « Assonances et dissonances dans la mise en œuvre des sanctions ciblées onusiennes par l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux » (2011) 3 JDI (Clunet), version électronique aux pp 4 et 5. Voir notamment Jacqueline Dutheil de la Rochère, « Protection des droits fondamentaux et prévention du terrorisme : relations entre droit international et droit de l'Union européenne » dans *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier, La France, l'Europe et le Monde*, Paris, Pedone, 2009, 305 à la p 308 ; Olivier Corten, « Article 48 » dans Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, *supra* note 2 1295 à la p 1301. Cet auteur y soutient que « [c]ette disposition n'oblige pas les organisations ou organismes en tant que tels ». Dans le même sens, Laurence Burgorgue-Larsen introduit la distinction entre « le droit international qui lie la Communauté » qui vise notamment, d'une part, les accords conclus par la Communauté européenne en tant que telle, les accords mixtes conclus à la fois par la Communauté et par les États membres et les décisions des organes institués par de tels accords, dont la primauté ne s'applique qu'au droit dérivé et, d'autre part, le droit international général qui ne lierait pas la Communauté européenne. Elle insiste surtout sur l'autonomie du droit européen et sur « la primauté du droit communautaire *primaire* sur le droit international » : Laurence Burgorgue-Larsen, « Existe-t-il une approche européenne du droit international ? » dans SFDI, *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Journées franco-allemandes, Paris, Pedone, 2008, 257 aux pp 259 et 266 ; sur l'autonomie, voir les pp 258, 262-63. Elle prône surtout l'analyse du droit international contemporain en termes de réseau et non de hiérarchie » aux pp 268 et 273-74. *Contra* : Edem Kodjo affirme au contraire que, suivant les prévisions de la Charte, l'échelon régional est subordonné au Conseil de sécurité. De cet auteur, « Article 53 » dans Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, *supra* note 2 à la p 1396. Dans le même sens, voir José Antonio de Yturriaga, « L'Organisation de l'Unité africaine et les Nations Unies » (1965) RGDIP 370.

¹²³ Robert Kolb, « Article 53 » dans Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, *ibid* 1403 aux pp 1411, 1433 et 1435. Joe Verhoeven, qui est plus subtil, écrit que l'« on peut parfaitement défendre que l'article [103 de la Charte] ne procure aux décisions des Nations Unies une primauté sur les mesures

primauté de l'organisation universelle » un peu plus loin¹²⁴. Ce faisant, ce commentateur va plus loin que la Cour de Justice de l'Union européenne elle-même qui considère plus sobrement que, dans une « communauté de droit » telle que la Communauté européenne, « les obligations qu'impose un accord international ne sauraient porter atteinte aux principes constitutionnels du traité »¹²⁵.

Les organisations régionales et sous-régionales apportent de manière générale « un appui politique en rappelant à leurs États membres l'urgence de mettre [les résolutions pertinentes] en application »¹²⁶ et en les encourageant « à mettre en application [les résolutions] dans le respect de l'histoire, de la culture et de la législation de leur région »¹²⁷. Éric Rosand justifie prosaïquement la collaboration des comités onusiens avec les États et avec les organisations régionales: « since the CTC does not have the resources to provide any assistance, it will be relying on donor organizations and States [so as to] mobilize and coordinate effectively the assistance »¹²⁸. Concrètement, la coopération entre le CCT et les organisations régionales et sous-régionales emprunte la voie des injonctions¹²⁹ et des réunions.

La verticalité de cette coopération se manifeste ainsi au paragraphe 6 de la *Résolution 1631* (2005) du 17 octobre 2005, relative à la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales. Le Conseil y « *demande instamment* à toutes les organisations régionales et sous-régionales de lutter plus efficacement contre le terrorisme dans le cadre de leurs mandats respectifs »¹³⁰.

prises en application de conventions contraires qu'à la condition qu'elles ne soient pas entachées de nullité »: Joe Verhoeven, « Sur les relations entre le juge communautaire et les autorités internationales » (2008) AFDI 1 à la p 18. Joe Verhoeven semble ainsi s'inscrire dans la même perspective que celle envisagée par Nicolas Angelet pour la contestation par les États des décisions du Conseil de sécurité: Nicolas Angelet, « Protest against Security Council Decisions », dans Karel Wellens, dir, *International Law Theory and Practice, essays in Honour of Eric SUY*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1998, 277.

¹²⁴ Kolb, *ibid* à la p 1437.

¹²⁵ Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne, C-402/05 P, [2008] Rec CJUE I-06351 au para 285 [Kadi et Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. UE].

¹²⁶ Rapport du Comité 1540, *supra* note 102 para 122. En ce qui concerne l'Afrique dans son ensemble, Mamouda Férikouop, observe que la coopération régionale dans la lutte contre le terrorisme demeure embryonnaire, voire ineffective pour certains États, en raison de « la faiblesse actuelle du degré d'intégration » de ce continent. Il en va autrement au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale. Dans cette sous-région, la coopération est, selon cet auteur, « plus élaborée » et combine les aspects juridiques et opérationnels. Férikouop, *supra* note 13 aux pp 149-57.

¹²⁷ *Ibid* au para 128. Cela se vérifie particulièrement dans le cas de l'Union européenne, souvent partagée entre l'obligation de respecter les résolutions du Conseil et celle de préserver le droit à un recours juridictionnel. Voir notamment Candas et Miron, *supra* note 122 aux pp 2-3.

¹²⁸ Rosand, *supra* note 23 à la p 84. Sandra Szurek signale également « le rôle coordinateur des demandes et des offres » joué par le CCT, qui s'illustre par ce que « le CCT s'est employé à mobiliser de façon générale le système international en établissant des contacts avec les institutions et organisations internationales dotées de programmes anti-terroristes ou qui avaient l'intention de le faire »: Szurek, *supra* note 7 aux pp 28 et 31. Le rôle coordinateur du CCT s'explique aussi parce que « les besoins d'aide dépass[ent] de loin les moyens du CCT »: Chantal de Jonge Oudraat, « Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme » (2005) AFRI 116 à la p 124.

¹²⁹ Rapport du Comité 1540, *supra* note 102 au para 123.

¹³⁰ *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Rés CS 1631, Doc off CS NU, 5282^e séance, Doc NU

Relativement aux réunions, depuis 2001, le CCT a ainsi tenu cinq réunions spéciales avec les organisations régionales et sous-régionales, en vue d'examiner les moyens d'améliorer la coordination de leurs actions dans la lutte contre le terrorisme¹³¹. Quatre réunions de suivi ont ensuite été organisées par l'Organisation des États américains (OEA) et son Comité interaméricain contre le terrorisme à Washington en octobre 2003, par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en mars 2004 à Vienne, avec la Communauté des États indépendants à Almaty au Kazakhstan ainsi qu'à Lima, au Pérou¹³². Le président du CCT prend également la parole lors des réunions d'organisations régionales, à l'instar de la Réunion annuelle du Comité interaméricain de lutte contre le terrorisme de l'Organisation des États américains du 17 mars 2011.

La coopération entre le Conseil et les organisations régionales est cependant empiriquement soumise au contrôle « indirect » de licéité des décisions du Conseil¹³³, notamment en ce qui concerne l'éventuelle violation des droits de l'homme¹³⁴, comme

S/RES1631 (2005) au para 6.

¹³¹ Comité contre le terrorisme ; Coopération avec des organisations internationales, régionales et sous-régionales, en ligne : Nations Unies <<http://www.un.org/fr/sc/ctc/cooperation.html>>.

¹³² Le Comité 1540 recourt également à la coopération régionale. Son ancien président, M. Peter Burian (Slovaquie), avait relevé que cette forme de coopération a été mise en œuvre au niveau de ce Comité par l'envoi d'experts au siège de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), en vue de conclure des arrangements pratiques visant à renforcer cette coopération. Le Comité 1540 a aussi bénéficié de l'apport de l'Union européenne qui a coparrainé et cofinancé trois séminaires régionaux en appui à la mise en œuvre, au niveau régional, de la Résolution 1540 : *Travaux des comités chargées de la lutte antiterroriste* (2007), *supra* note 11.

¹³³ Ce contrôle s'effectue non pas directement sur les résolutions prises par le Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII de la Charte, mais sur les actes communautaires qui reprennent littéralement la teneur de ces résolutions. Pour un parallèle avec le contrôle des décisions du Conseil par les États, consulter Nicolas Angelet, *supra* note 123.

¹³⁴ Sur le caractère progressif de ce contrôle, voir particulièrement Candas et Miron, *supra* note 122 aux pp 9 et 13-14 ; Stephano Manacorda, « Les conceptions de l'Union européenne en matière de terrorisme » dans Mireille Delmas-Marty et Henry Laurens, dir, *supra* note 34, 189 aux pp 211-17. D'abord éludé, puis limité au respect du *jus cogens* dans les affaires ; *Abdullah Kadi c. la commission européenne*, T-85/09, [2010], en ligne [http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009TJ0085&lang1=fr&type=NOT&ancr=\[Affaire Kadi\]](http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009TJ0085&lang1=fr&type=NOT&ancr=[Affaire Kadi]) ; *Yusuf et Al-Barakaat Fondation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, T- 306/01, [2005] Rec CJUE II-03533 [*Yusuf et Al-Barakaat*], confirmées dans les espèces *Ayadi et Hassan*, *Hassan et Ayadi v. Council of the European Union*, C-399/06 P et C-403/06 P [2006], Rec CJUE 2009 I-11393 [*Affaire Hassan et Ayadi*], ce contrôle est ensuite devenu complet à partir des affaires jointes *Kadi et Al Barakaat*, *supra* note 122, tranchées le 3 septembre 2008 et l'affaire *Kadi*, *ibid*, du 30 septembre 2010 : Manacorda, *ibid*. Ce contrôle procède de la « conception profondément dualiste de l'articulation entre le droit international et le droit européen [et de l']autonomie intouchable de l'ordre juridique européen », défendue par la Cour de Justice de l'Union européenne : « un accord international ne saurait porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique communautaire » : affaire *Kadi et Al Barakaat Fondation c. Comm. et Cons. U.E*, *supra* note 125 au para 282. Voir Candas et Miron, *supra* note 122 aux pp 5-6. Des commentateurs évoquent « la marginalisation du droit international qui est devenu une discipline exotique » dans l'espace européen : Philippe Weckel et Anne Rainaud, « Union européenne et développement d'une culture européenne de droit international » dans SFDI, *Droit international et diversité des cultures juridiques*, *supra* note 122 à la p 297. Un espace européen qui se singularise par le primat du droit, de la démocratie, des droits de l'homme, du multilatéralisme, de la paix et la sécurité internationales,

les arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne relatifs aux affaires *Kadi et Al Barakaat*¹³⁵, rendus par cette juridiction¹³⁶ l'ont montré. Le contrôle judiciaire (cas de l'Union européenne) ou politique (cas des organisations africaines et arabes) exercé par les organisations régionales au moment de mettre en œuvre les résolutions du Conseil explique au moins en partie que le Conseil engage plutôt l'Équipe de surveillance à « [a]gir aux côtés des organisations internationales¹³⁷ ». À ce stade, le caractère décentralisé de ce contrôle soulève de nouveau, non pas le problème de la création d'une improbable Cour mondiale des droits de l'Homme¹³⁸ ; mais plutôt la question du contrôle des décisions du Conseil de sécurité par la Cour internationale de justice. Une question naguère itérativement posée par le président Bedjaoui¹³⁹ dans un contexte où il est évident que l'action du Conseil ne saurait en elle-même, comme l'avait déjà vu Geneviève Guyomar, procurer une garantie efficace du respect des

autant de valeurs imposées dans l'espace communautaire et qui se projetteraient dans l'espace international par l'État de droit international et par le projet d'intégration juridique mondiale dont l'Europe serait porteuse. Weckel et Rainaud, *ibid* aux pp 298-99 et 305-07. Sur l'engagement européen en faveur des droits de l'homme, de l'État de droit, des causes humanitaires et du développement ainsi que sur les motivations de cette approche (« a desire to maintain its own influence ») et sa traduction en droit international, voir Franziska Brantner et Richard Gowan, « Complex engagement. The EU and the UN System » dans Knud Erik Jørgensen, *The European Union and International Organizations*, London, New-York, Routledge, «Routledge/Garnet Series: Europe in the World», 2008, 37 aux pp 38-39, 44 *in fine*, 46 et 57.

¹³⁵ Voir notamment Marie Gautier, « Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux: le droit international sous la surveillance de la CJCE » (Note sous CJCE, 3 septembre 2008), JCP G. 36, n° 45-46, II, 10186, aux pp 36-37. Voir également Leclercq, *supra* note 13 à la p 187. Pour une présentation plus complète de l'abondante littérature suscitée par cette affaire, voir Jean-Sylvestre Bergé, « Interactions du droit international et européen. Approche du phénomène en trois étapes dans le contexte européen » (Chronique 4) (2009) JDI 903 aux pp 919-20.

¹³⁶ C'est à juste titre que Stephano Manacorda y voit « une contribution de la Cour de Justice au rétablissement des droits fondamentaux » dans la lutte antiterroriste. Manacorda, *supra* note 134 à la p 211. Voir également Alberto Puppo, « Lutte internationale contre le terrorisme, sécurité internationale et droits fondamentaux. Les pirouettes des juges européens entre création de hiérarchies normatives improbables et sacrifice des garanties juridictionnelles les plus élémentaires » (2009) IX An Mex Der Int'l à la p 279. Cet auteur estime que « si les États membres sont soumis au droit dérivé, c'est parce qu'on pense que le droit dérivé soit conforme aux principes exprimés par les traités » (p 291). Il juge par ailleurs « abdicataire » et « fantaisiste » la hiérarchie initialement établie par la CEDH tendant à faire primer les décisions du Conseil de sécurité sur les actes des institutions européennes dans les célèbres affaires *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, 2006, Rec CEDH, Requête n°71412/01 et 78166/01. Jacqueline Dutheil De la Rochere estime quant à elle que « le système CE/UE est arrivé à un niveau de maturité et d'autonomie par rapport à l'ordre international qui l'autorise à définir les conditions de sa relation avec cet ordre [...] Tout en admettant parfaitement que l'article 103 de la Charte consacre en principe la primauté des décisions des organes des Nations Unies, il appartient au juge communautaire de contrôler la conformité au droit communautaire des mesures de mise en œuvre prises par ses organes propres, aussi longtemps que le système des Nations Unies ne comporte pas de garanties suffisantes au regard des standards européens de protection des libertés ». Dutheil de la Rochere, *supra* note 122 aux pp 315 et 318.

¹³⁷ *Résolution 1822*, *supra* note 6 la lettre r) de l'Annexe et la lettre v) de l'Annexe 1 à la *Résolution 1904* *supra* note 6.

¹³⁸ *Contra* : Delmas-Marty et Laurens, *supra* note 34 à la p 328.

¹³⁹ Mohammed Bedjaoui, « Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité » dans *Mélanges offerts en l'honneur du professeur François Rigaux*, Bruxelles, 1993, 69 ; *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Préface de Boutros BOUTROS-GHALI, Secrétaire général des Nations Unies, Bruxelles, Bruylant, 1994 ; *L'humanité en quête de paix et de développement*, *supra* note 85 à la p 510.

droits de l'homme¹⁴⁰.

Relativement aux organisations universelles, la verticalité de la relation avec les trois comités du Conseil est encore plus nuancée. *A priori*, les relations entre les trois comités du Conseil et les institutions spécialisées participeraient davantage de la coopération horizontale que de la coopération verticale, en l'absence d'une relation de subordination institutionnelle¹⁴¹. Mais la verticalité s'affirme empiriquement, aussi bien dans les relations entre les trois comités et les agences des Nations Unies que dans les relations entre ces comités et les institutions spécialisées des Nations Unies, dès lors que la lutte contre le terrorisme s'inscrit dans le champ du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le domaine majeur de l'action des Nations Unies dans lequel le Conseil joue un rôle prépondérant.

Concrètement, les trois comités agissent en coordination avec : l'ONUDC qui conseille les États sur la législation antiterroriste ; le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui s'occupe des questions de développement et de gouvernance ayant un rapport avec le terrorisme ; l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) qui œuvre à la prévention du terrorisme nucléaire ; l'Organisation mondiale de la santé (OMS) vouée à la promotion de mesures relatives à la prévention du bioterrorisme ; l'Organisation internationale de l'aviation civile (OIA) qui s'occupe de la sécurité de l'aviation commerciale ; et l'Organisation maritime internationale (OMI) qui assure la sécurité des navires et des installations portuaires. Les Comités du Conseil ont aussi établi et intensifié leur coopération avec Interpol, aux fins de faciliter la poursuite des terroristes figurant sur la liste des individus recherchés¹⁴² depuis la *Résolution 1699* (2006). Le Conseil a en outre prié le Secrétaire général de resserrer la coopération avec l'Association de transport aérien international (IATA) et l'Organisation mondiale des Douanes (OMD)¹⁴³. L'on ajoutera à cette liste les institutions de Bretton Woods que sont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international que l'on retrouve dans l'Équipe spéciale.

La coordination entre les comités du Conseil et les organisations internationales, régionales et sous-régionales se caractérise essentiellement par sa complexité et par son caractère pluridimensionnel. L'altérité, l'incomplétude et l'interaction du droit produit par le Conseil de sécurité en rapport avec le droit régional¹⁴⁴, s'observent dans la coopération entre le Conseil et les principales organisations régionales¹⁴⁵. Il n'en demeure pas moins que cette coopération se situe

¹⁴⁰ Geneviève Guyomar, « Nations Unies et organisations régionales dans la protection des droits de l'homme » (1964) RGDIP 687.

¹⁴¹ Virally, *supra* note 21 aux pp 70-75.

¹⁴² La coopération entre les comités du Conseil et Interpol a déjà conduit à l'institution de « Notices spéciales Interpol-Organisation des Nations Unies ». *Résolution 1735 supra* note 64 au para 8 du préambule.

¹⁴³ *Ibid* au para 23.

¹⁴⁴ Bergé, *supra* note 135 aux pp 905-10.

¹⁴⁵ Pour le cas de l'Union européenne, Jean-Sylvester Bergé fait remarquer que « les méthodes et solutions juridiques internationales et européennes sont inséparables de l'espace dans lequel ils sont mis en œuvre ». D'autant que, précise-t-il, « la place occupée par les principes, règles et décisions du droit international dans le système juridique de l'Union européenne [montre qu']elles sont placées en dessous des traités constitutifs mais au-dessus du droit dérivé. [...] la norme européenne primaire est

nettement au-delà du « dialogue » prescrit dans les rapports entre les Comités et les États membres¹⁴⁶.

3. LA « DYNAMIQUE DE COLLABORATION »¹⁴⁷ DE LA COOPÉRATION ENTRE LES COMITÉS ET LES ÉTATS

La coopération entre le Conseil et les États est empreinte de la liberté que le Conseil laisse généralement aux États souverains quant aux moyens de mise en œuvre des mesures prescrites¹⁴⁸, en dépit de la verticalité formelle des rapports entre le Conseil et les États qui résulte de la *Charte*. Cette coopération emprunte deux voies : la coopération directe des comités et des États, puis le suivi par les comités de la coopération entre les États.

La coopération entre les Comités et leurs groupes d'experts avec les États, tient de l'alinéa 5 de l'article 2 de la *Charte*, ainsi conçu : « [l]es membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente *Charte* ». Elle se fonde aussi sur les alinéas 1 et 2 de l'article 48 de la *Charte*¹⁴⁹.

La coopération entre le Conseil et les États s'explique, d'un point de vue pratique, par la nécessité qu'aucun État ne puisse servir de havre aux terroristes. Cette coopération conduit aux rapports que les États sont invités à soumettre au CCT à des intervalles déterminés par le Comité. Les difficultés rencontrées à cet égard peuvent être surmontées à l'occasion des visites que les décisions spécifiques du Conseil¹⁵⁰ autorisent, permettant ainsi au Président et aux membres du CCT de se rendre dans les États, avec leur consentement, afin d'engager un débat approfondi dans le cadre du suivi de l'application des résolutions pertinentes.

Elle s'articule autour des principes de coopération¹⁵¹, de transparence¹⁵², d'égalité de traitement, d'impartialité et de cohérence des stratégies suivies¹⁵³.

placée au-dessus de la norme internationale » *ibid* aux pp 917-918. Cet auteur n'hésite pas à évoquer « le repliement de l'ordre juridique européen sur lui-même » (p 919) et ajoute le fonctionnement de l'UE au dualisme : « chaque fois qu'un ordre ou un système se sent menacé dans son équilibre par une force juridique extérieure [la vision dualiste] permet à chaque ordre ou chaque système de désigner le contenu des principes, règles ou décisions qui ont un caractère fondamental » à la p 921.

¹⁴⁶ *Résolution 1822*, *supra* note 5 au para 11.

¹⁴⁷ Cette expression est empruntée à Anne Lagerwall qui y recourt pour caractériser les rapports entre le CCT et les États, voyant en cet esprit « le gage de l'efficacité de son activité ». Lagerwall, *supra* note 54 aux pp 65-66.

¹⁴⁸ Vera Gowlland-Debbas, « Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law » dans Vera Gowlland-Debbas, dir., *National Implementation of United Nations Sanctions, a Comparative Study*, *supra* note 1 aux pp 37 et 41.

¹⁴⁹ *Supra* note 3.

¹⁵⁰ *Résolution 1455*, *supra* note 72 au para 11 et *Résolution 1535* *supra* note 57, voir le préambule.

¹⁵¹ Klein évoque à ce titre « une logique coopérative ». Klein, *supra* note 32 à la p 363.

¹⁵² En particulier depuis la *Résolution 1822* *supra* note 6. Voir le Rapport du Comité du Conseil de sécurité 2009, *supra* note 113.

¹⁵³ *Lettre du Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1373 à la Présidente du Conseil de sécurité* (12 juillet 2010), Doc off CS NU, Doc NU S/2010/366 (2010) au para 3. [*Lettre*

La coopération entre le Conseil et les États n'est pas exempte des conséquences des incohérences observées dans l'attitude des États. Ainsi, le constat a pu être fait que « de nombreux États ont traité les actes terroristes sur leur [...] propre [...] territoire [...], mais sont restés silencieux au sujet des actes perpétrés par leurs citoyens à l'étranger »¹⁵⁴. De plus, tous n'adressent pas systématiquement les rapports requis au CCT¹⁵⁵ ou au Comité créé par la *Résolution 1540* (2004)¹⁵⁶. En toute hypothèse, le Secrétaire général a observé « la diminution du nombre de rapports adressés au Conseil de sécurité au titre de la *Résolution 1267* (1999) et de celles qui lui ont succédé, les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004)¹⁵⁷. »

La coopération entre les structures du Conseil et les États est plus lâche en raison du problème fondamental de l'articulation de la souveraineté des États avec certaines modalités de la lutte contre le terrorisme, telles que les visites. Afin de remédier à la situation en tenant compte de la contrainte que constitue la souveraineté, le Conseil a insisté pour que l'Équipe de surveillance multiplie les consultations avec les États membres des Nations Unies « dans le cadre d'un dialogue de suivi avec leurs représentants à New York et dans leurs capitales, en tenant compte de leurs observations¹⁵⁸ ».

Quoiqu'il en soit, les fonctions de gestion de la lutte contre le terrorisme exercées par les trois comités du Conseil induisent parallèlement le suivi de *la coopération entre les États*. Ce champ de coopération se fonde sur l'article 49 de la *Charte*, aux termes duquel « Les membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité ». Mais il est le moins aisé à structurer en raison de la discrétion et de la part prépondérante de la souveraineté qui caractérisent les relations bilatérales.

Cette coopération emprunte parfois des voies inopinées. C'est ainsi que, dans

adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité 2010]. Certains de ces principes sont rappelés au 23^e alinéa du préambule de la *Résolution 1963* *supra* note 60.

¹⁵⁴ De Jonge Oudraat, *supra* note 128 à la p 123.

¹⁵⁵ Au 24 avril 2007, 151 États avaient présenté des rapports conformément à la *Résolution 1455* *supra* note 72 du Conseil de sécurité et cinquante-sept avaient fourni des informations au moyen de la liste de contrôle, conformément à la *Résolution 1617* *supra* note 6 ; Lettre concernant Al-Qaïda et les talibans (2007), *supra* note 18 au para 13. Le Président du Comité créé par la *Résolution 1540* (2004), Peter Burian (Slovaquie) a, quant à lui, regretté que cinquante quatre États, pour la plupart en Afrique, dans les régions des Caraïbes et des îles du Pacifique, n'aient pas encore présenté leur rapport au Comité qu'il préside *Travaux des comités chargés de la lutte antiterroriste* (2007) *supra* note 11 et *Les comités chargés de la lutte antiterroriste*, *supra* note 100. Voir aussi Pierre Klein qui observe « une certaine dégradation, au fil du temps, de la façon dont les États membres se sont acquittés de leur obligation de faire rapport auprès du Comité contre le terrorisme ». Klein, *supra* note 32 à la p 362.

¹⁵⁶ Ainsi, au 19 avril 2006, 62 États n'avaient pas encore soumis leur rapport au Comité chargé de faire rapport des mesures prises par les États pour prévenir le terrorisme nucléaire, biologique et chimique : *Rapport du Secrétaire général intitulé : S'unir contre le terrorisme*, *supra* note 25 au para 50.

¹⁵⁷ *Ibid* au para 106.

¹⁵⁸ *Résolution 1904*, *supra* note 6 lettre s) de l'Annexe I. Cette invitation figurait déjà à la lettre o) de l'Annexe à la *Résolution 1822* *ibid*. À l'instar de la lettre t) de l'Annexe I à la *Résolution 1904* *ibid*, la lettre p) de la *Résolution 1822* *ibid* ouvre également la voie à la concertation avec les services de renseignement et de sécurité des États, « afin de faciliter l'échange d'informations et de renforcer la mise en œuvre des mesures. »

le cadre de la lutte contre le terrorisme, Jean-Pierre Colin rapporte que les services spéciaux du Maghreb n'ont aucun rapport entre eux et restent sourds aux sirènes de la coopération Sud-Sud, préférant coopérer directement et étroitement avec la CIA¹⁵⁹. Cet auteur souligne du même élan que la situation n'est guère différente dans les autres régions du monde, notamment « en Europe où les pays de l'Union ne sont pas parvenus à surmonter leurs préventions traditionnelles dans ce domaine, continuant eux aussi à privilégier la collaboration avec les services américains de préférence à une action commune »¹⁶⁰. Certains États tendent ainsi à instaurer une coopération verticale entre États, en lieu et place de la coopération horizontale attendue. Or, le Comité concernant Al-Qaida, les talibans et les personnes et entités qui leur sont associées, avait reconnu « que l'intensification de l'échange volontaire d'informations entre les États sur les modes de financement du terrorisme lié à Al-Qaida favoriserait la lutte contre le financement du terrorisme »¹⁶¹.

L'amélioration par le Conseil des mesures substantielles de lutte contre le terrorisme emprunte également des voies inattendues.

II. L'amélioration des mesures substantielles de lutte contre le terrorisme

L'amélioration fréquente des mesures prises par le Conseil dans le cadre de la lutte contre le terrorisme est fondée sur les articles 41 et 42 de la *Charte*¹⁶² qui posent le principe d'une action progressive du Conseil pour donner effet aux mesures prescrites. Elle trouve une justification particulière dans « la nature évolutive du réseau Al-Qaida et [de] la menace créée par lui »¹⁶³ ainsi que dans les succès observés dans l'application de mesures initialement prescrites¹⁶⁴. Elle s'explique également parce que le terrorisme « has a long enough global history, but not a long and continuous history of regulation »¹⁶⁵.

Ces difficultés étant généralement constatées par les comités du Conseil et par leurs structures d'appui dépourvues de pouvoirs propres vis-à-vis des États récalcitrants¹⁶⁶, le flot de nouvelles mesures est d'abord irrigué par les propositions émanant des trois comités et de leurs structures d'appui, souvent sous l'impulsion du

¹⁵⁹ Jean-Pierre Colin, « Variations sur le développement » (2006) AFRI 18 à la p 24.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Lettre concernant Al-Qaida et les talibans* (2007), *supra* note 18 au para 14.

¹⁶² *Charte*, *supra* note 3, art 41 : « [l]e Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions [...] ». *Ibid.*, art 42 : « [s]i le Conseil estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre [...] toute action qu'il juge nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

¹⁶³ *Résolution 1617*, *supra* note 6 al 6 du préambule.

¹⁶⁴ Alexander Marschik avance que le renforcement des mesures initialement adoptées dans la lutte contre le terrorisme, à partir de 2004, est la conséquence directe de l'attaque terroriste contre les Nations Unies survenue en Irak au mois d'août 2003: Marschik, *supra* note 8 à la p 76.

¹⁶⁵ Card, *supra* note 32 à la p 136.

¹⁶⁶ Sur les limites des pouvoirs des comités de sanctions du Conseil de sécurité, voir Charpentier, *supra* note 2 aux pp 13-14.

Conseil lui-même. Ainsi, dans la *Résolution 1267* (1999) du 15 octobre 1999 imposant des sanctions aux talibans, le Conseil engageait le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans à « rendre compte de ses travaux *en présentant ses observations et recommandations* »¹⁶⁷ [Nos italiques]. De même, en 2004, le Conseil a demandé au Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans de lui adresser « une évaluation analytique de la mise en œuvre [des] mesures [visées] *en vue de recommander d'autres mesures* aux fins d'examen par le Conseil »¹⁶⁸ [Nos italiques].

Le calendrier de l'amélioration continue des mesures prises par le Conseil est parfois inscrit dans certaines résolutions. Ainsi, au paragraphe 2 de la *Résolution 1455* (2003) du 17 janvier 2003, relative à l'amélioration de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le terrorisme, le Conseil « décide que les mesures visées au paragraphe 1 [de cette Résolution] seront de nouveau améliorées dans 12 mois ou plus tôt s'il y a lieu »¹⁶⁹. L'on retrouve une disposition similaire dans la *Résolution 1526* (2004) qui prévoit que « les mesures visées au paragraphe 1 [de cette Résolution] seront encore améliorées dans 18 mois, ou avant, si cela est nécessaire »¹⁷⁰. Ce type de calendrier est encore consigné dans la *Résolution 1617* (2005), dans laquelle le Conseil s'engage à réexaminer les mesures prescrites au paragraphe 1 de cette Résolution, au plus tard dans dix-sept mois ou plus tôt, si nécessaire, en vue de les renforcer éventuellement¹⁷¹. La programmation des améliorations la plus récente se trouve dans le paragraphe *a*) de l'annexe I à la *Résolution 1989* (2011). Le Conseil y engage l'Équipe de surveillance à lui soumettre deux rapports détaillés le 31 mars et le 31 octobre 2012, sur la mise en œuvre étatique des nouvelles mesures prescrites, assortis de « recommandations précises visant à améliorer des mesures et présentant d'autres mesures envisageables. »

Mais cette amélioration constante est-elle aussi, comme le soutient Serge Sur, l'« [e]xpression d'une forme d'impuissance du Conseil »¹⁷²? Peut-être est-elle surtout l'expression des tâtonnements et de l'empirisme pragmatique du Conseil dans la tentative de circonscrire et d'éliminer un phénomène qui a pris une ampleur inattendue, comme en témoignent certaines mesures prises à la hâte, dans le vacarme des explosions, sur les braises incandescentes des attentats ou sous le coup de la stupeur provoquée par le choc des déflagrations? La Résolution prise le jour de *l'attentat de Madrid, attribué à tort à l'ETA par le Conseil*, l'illustre symptomatiquement¹⁷³.

Jusqu'à l'adoption de la *Résolution 1963* (2010) du 20 décembre 2010, les améliorations apportées par le Conseil aux mesures prescrites furent, en toute hypothèse, marquées du sceau de l'approche criminologique (traitement des

¹⁶⁷ *Résolution 1267*, *supra* note 6 au para 6.

¹⁶⁸ *Résolution 1526*, *supra* note 16 au para 13.

¹⁶⁹ *Résolution 1455*, *supra* note 72 au para 1.

¹⁷⁰ *Ibid* au para 3.

¹⁷¹ *Résolution 1617*, *supra* note 6 au para 21.

¹⁷² Serge Sur, *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 2004 à la p 109.

¹⁷³ *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS 1530, Doc off CS 4923^e sess, Doc NU (2004) [*Résolution 1530*].

symptômes) et sécuritaire¹⁷⁴ qui apparaissait comme une constante de cet organe principal onusien dans la lutte contre le terrorisme¹⁷⁵, indépendamment du caractère préventif ou répressif des mesures prises. L'approche sociologique n'était cependant pas totalement absente des résolutions du Conseil¹⁷⁶. Mais elle a été renforcée par la prise de conscience du Conseil « que le terrorisme ne sera pas vaincu uniquement par la force armée, la mise en application des lois, ou des opérations de renseignement »¹⁷⁷. Ce faisant, le Conseil s'est aligné – avec cinq ans de retard – sur la Stratégie anti-terroriste mondiale arrêtée par l'Assemblée générale en 2006¹⁷⁸. Une stratégie dont la première des cinq idées maîtresses vise précisément à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme¹⁷⁹ et qui s'inspire sans doute des

¹⁷⁴ Éric David évoque plus généralement le passage d'une approche sociologique ou « gauchiste » qui considère le terrorisme comme une pathologie sociale qu'il faut guérir, en en soignant les causes, à une approche criminologique dans les deux volets : mesures opérationnelles / mesures « normatives », voire dans les volets préventif et répressif : Éric David, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme international » dans Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, *supra* note 2 à la p 175.

¹⁷⁵ Voir notamment Serge Sur qui observe que l'approche sécuritaire est devenue « nettement prédominante » au Conseil de sécurité après le 11 septembre 2001 : Serge Sur, « Le droit international au défi du terrorisme » dans Michael J. Glennon et Serge Sur, dir, *supra* note 9 aux pp 31-32 ; voir aussi Lagerwall, *supra* note 54 à la p 69.

¹⁷⁶ Elle apparaît notamment dans le huitième alinéa de la Déclaration jointe à la *Résolution 1377 : Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS Doc off CS 4413^e sess, Doc NU S/RES/1377 (2001) [*Résolution 1377*], qui « souligne qu'une action internationale soutenue visant à étayer l'entente entre les civilisations, à régler les conflits régionaux et à remédier aux divers problèmes mondiaux, y compris les problèmes de développement, contribuera à la coopération et à la collaboration internationales, elles-mêmes nécessaires pour soutenir la lutte la plus large possible contre le terrorisme international ». On la retrouve au paragraphe 10 de la *Résolution 1456*, *supra* note 99 relative à l'application de la *Résolution 1373* *supra* note 56, où le Conseil appelle pareillement à « une action internationale soutenue visant à renforcer le dialogue et à étayer l'entente entre les civilisations, en particulier en luttant contre le dénigrement de religions et cultures différentes [...] à traiter les conflits régionaux non encore réglés et à remédier aux divers problèmes mondiaux, y compris les problèmes de développement ». Le huitième alinéa du préambule de la *Résolution 1566 : Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS, Doc off CS 5053^e sess, Doc NU S/RES/1566 (2004) [*Résolution 1566*] appelant à une coopération renforcée dans la lutte contre le terrorisme invite, du même élan, à « empêcher le dénigrement systématique des autres religions et cultures, et [à] s'efforc[er] de régler les conflits régionaux non résolus et le vaste éventail des problèmes mondiaux, y compris ceux du développement », comme moyen de renforcer la coopération internationale indispensable pour mener la lutte la plus large possible contre le terrorisme. Cette disposition est reprise dans le 12^{ème} alinéa du préambule de la *Résolution 1624 : Menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Rés CS Doc off CS 5661^e sess, Doc NU S/RES/1624 (2005) [*Résolution 1624*] au para 3.

¹⁷⁷ *Résolution 1963*, *supra* note 60 au para 4. Cette argumentation est reprise au para 5 de la *Résolution 1988* *supra* note 17. Dans le Rapport du CCT transmis par la *Lettre datée du 3 décembre 2010, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste*, Doc off CS NU, Doc NU S/2010/616 (2010) [Lettre datée du 3 décembre 2010], le Comité créé par la *Résolution 1373* avait noté que « les mesures de lutte contre le terrorisme sont particulièrement efficaces lorsqu'elles s'inscrivent dans une stratégie globale sensible aux divers facteurs qui contribuent à la propagation du terrorisme, et aux moyens de l'enrayer » (para 20).

¹⁷⁸ *Résolution 60/288*, *supra* note 20.

¹⁷⁹ Préambule du point I du Plan d'action annexé à la *Résolution 60/288*, *ibid*, relatif aux mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme. L'Assemblée générale mentionne notamment à ce titre les : « conflits qui perdurent, [...] la déshumanisation des victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, [...] l'absence de légalité et [les] violations

travaux de la doctrine qui a itérativement suggéré « d'aborder des problèmes sociaux plus vastes : la pauvreté, le chaos social, l'absence de démocratie et la mauvaise gouvernance »¹⁸⁰ pour venir à bout du terrorisme. Ce revirement du Conseil n'est guère surprenant. Dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour internationale de Justice a en effet naguère observé que lorsque l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité examinent parallèlement

une même question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales [...], il est souvent arrivé qu'alors que le Conseil de sécurité tendait à privilégier les aspects de ces questions touchant à la paix et à la sécurité internationales, l'Assemblée générale les envisage sous un angle plus large et en examine également les aspects humanitaires, sociaux et économiques.¹⁸¹

Mais le principe de la progressivité des sanctions ou des mesures, illustré en matière de lutte contre le terrorisme par les résolutions relatives au Soudan, à la Libye et à l'Afghanistan¹⁸², a été abandonné à partir du 11 septembre 2001. Dans la

des droits de l'homme, [...] la discrimination ethnique, nationale et religieuse, [...] l'exclusion politique, [...] la marginalisation socioéconomique et [...] l'absence de gouvernance ». Voir également Klein, *supra* note 32 aux pp 325-27. Ce commentateur qualifie de « holistique » cette approche sociologique retrouvée par l'Assemblée générale après une éclipse de 12 ans, entre 1994 et 2006 (p 326). Pour un « [e]ssai de recherche sérieuse sur les causes du terrorisme », voir Bedjaoui, *supra*, note 85 aux pp 186-88.

¹⁸⁰ Voir notamment de Jonge Oudraat, « Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme », *supra* note 128 à la p 127 ; et « The Role of the Security Council », *supra* note 8 à la p 166. Dans le même sens, voir Robert Kolb, « Quelques réflexions sur le droit relatif au maintien de la paix au début du XXI^{ème} siècle » (2003) 11 AADI 193 à la p 215 et Yves Daudet, *supra* note 10 à la p 22. Ce dernier auteur rappelle que « la menace que le sous-développement fait peser sur la sécurité est aujourd'hui bien connue, à défaut d'être toujours suffisamment prise en compte ».

¹⁸¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, [2004] CIJ Rec [Conséquences juridiques de l'édification d'un mur] aux pp 149-50, para 27 *in fine*. [Avis consultatif CIJ 2004].

¹⁸² Notamment, pour le cas du Soudan qui abritait trois auteurs présumés de la tentative d'assassinat du président de la République arabe d'Égypte qui s'est produite à Addis-Abeba, le 26 juin 1995, les Résolutions suivantes: *Résolution 1044 : Sur la lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Éthiopie auprès de l'Organisation des Nations Unies concernant l'extradition des suspects recherchés pour la tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Égypte à Addis-Abeba (Éthiopie)*, Rés CS Doc off CS NU, 3627^e séance, Doc NU S/1996/1044 (1996) [*Résolution 1044*] qui demande au gouvernement soudanais d'extrader les suspects et de renoncer à aider, soutenir et faciliter des activités terroristes, conformément aux demandes de l'Organisation de l'Unité africaine) ; *Résolution 1054 : Sur la lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Éthiopie auprès de l'Organisation des Nations Unies concernant l'extradition des suspects recherchés pour avoir participé à la tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Égypte à Addis-Abeba (Éthiopie)*, Rés CS Doc off CS NU, 3660^e séance, Doc NU S/1996/1054 (1996) [*Résolution 1054*] qui impose une première série de sanctions d'avertissement : réduction du nombre et du rang du personnel diplomatique et consulaire, limitation des déplacements des hauts dirigeants politiques et militaires soudanais à l'étranger et interdiction d'organiser des conférences internationales au Soudan et la *Résolution 1070 (1996) sur la lettre datée du 9 janvier, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Éthiopie auprès de l'Organisation des Nations Unies concernant l'extradition des suspects recherchés pour l'attentat dont le Président de la République arabe d'Égypte a été la cible le 26 juin 1995 à Addis-Abeba (Éthiopie)*, Rés CS, Doc off CS NU, 3627^e séance, Doc NU S/1996/1070 (1996) [*Résolution 1070*] qui impose un embargo aérien à

perspective de *la centralisation de la lutte antiterroriste au profit des États les plus touchés*, en schématisant quelque peu, deux cas de figure se présentent depuis cette date. Dans le premier schéma, le *modus operandi* du Conseil consiste d'abord à adopter une mesure maximale, sans égard pour le droit international¹⁸³ et sans grande considération de la promotion ou de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du droit humanitaire, ainsi que des droits de la défense et de la primauté du droit, puis à la conformer progressivement au droit international¹⁸⁴ (ou à l'adapter à certaines exigences), ce qui a pour effet de l'assouplir. L'on se situe alors dans l'évolution assouplissante (A). Dans le second schéma, le Conseil insinue une notion ou une mesure sans la définir. Par suite, sa définition de cette notion confère une portée plus coercitive à la lutte contre le terrorisme. Ce schéma correspond à l'évolution contraignante (B).

A. L'amélioration assouplissante

L'amélioration assouplissante des mesures prises par le Conseil dans la lutte contre le terrorisme est antérieure à ce que Serge Sur caractérise comme « le climat de méfiance [que] l'action des États-Unis et de ceux qui ont occupé militairement l'Irak en 2003 et plus lointainement aussi [que] l'action d'États membres de l'OTAN contre la Serbie en 1999 a contribué à répandre dans les relations internationales »¹⁸⁵. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'évolution assouplissante ou atténuante des mesures du Conseil s'illustre particulièrement par deux principaux facteurs : l'assouplissement des relations avec les États (1) et la prise en compte contrastée des droits des suspects (2).

1. L'ASSOUPPLISSEMENT DES RELATIONS AVEC LES ÉTATS

L'assouplissement des relations avec les États se traduit doublement par les

Sudan Airways et à tout aéronef immatriculé au Soudan ou contrôlé par les autorités soudanaises. Sur les circonstances de la levée des ces sanctions, voir Chantal de Jonge Oudraat, « The Role of the Security Council », *supra* note 8 à la p 156. Sur la progressivité des sanctions contre la Rhodésie du Sud, l'Afrique du Sud, la Yougoslavie, Haïti, l'UNITA, la Sierra Leone, la Libye et l'Afghanistan, voir Gowland-Debbas, *supra* note 1.

¹⁸³ Lauro L. Baja Jr. note ainsi qu'au lendemain du 11 septembre 2001, « [d]iscussions and negotiations regarding international norms became a secondary priority amidst the action-oriented treatment by Council » : Lauro L. Baja Jr., « The United Nations Security Council and International Terrorism » (2005) 79 4 Philippine Law Journal 905 à la p 908. De manière plus générale, un autre auteur observe que le Conseil est « un organe hautement politique et qui bien souvent, en pratique, ne se préoccupe guère du droit international » : Catherine Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : portée et limites*, Bruxelles, Bruylant, 2004 à la p 16.

¹⁸⁴ Sur la nécessaire conformité des résolutions du Conseil de sécurité au droit international, voir James Mouangue Kobilu, « Le processus d'intervention du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme international » dans Michael J. Glennon et Serge Sur, *supra* note 9 aux pp 457-61 ; Puppo, *supra* note 136 à la p 305.

¹⁸⁵ Serge Sur, « La Résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques » (2004) 4 RGDIP 855 à la p 865.

réaménagements de l'organisation des visites dans les États (a) et par le caractère minimal des procédures de vérification des obligations conjointes par la *Résolution 1540* (2004) (b).

a) *L'exigence du consentement des États avant les visites des comités*

Les résolutions initiales du Conseil relatives à la question des visites du CCT dans les États se bornaient à « prie[r] le Comité d'envisager, lorsque les circonstances s'y prêteront, d'organiser une visite du Président [et/] ou des membres du Comité dans certains pays pour mieux assurer la mise en œuvre intégrale et effective des mesures visées [...] »¹⁸⁶.

Le but de ces visites, tel qu'il ressort du « [d]ocument cadre pour les missions effectuées dans les États par le CCT », est quadruple : i) l'analyse par les experts de la façon dont les États s'acquittent des obligations que leur impose la *Résolution 1373* (2001) ; ii) l'analyse par les experts de la capacité des États à s'acquitter des obligations internationales que leur impose la *Résolution 1373* (2001) ; iii) la détermination des points sur lesquels une assistance technique serait utile à tel ou tel État pour appliquer pleinement la *Résolution 1373* (2001) et iv) la formulation des recommandations relatives aux mesures que les États membres devraient prendre pour s'acquitter pleinement des obligations de la *Résolution 1373* (2001)¹⁸⁷.

Ces objectifs peuvent être ramenés au nombre de deux. Premièrement, comme le précise Éric Rosand, l'objet de ces visites est de

verify [data based on reports by UN members States on steps they have taken to implement the resolution 1373] independently [...] to assess 'ground truth'; that is, on-the-ground implementation of the resolution [...] documenting any short comings, and improve [the ability of CTC] to identify areas in which technical assistance is needed.¹⁸⁸

Le second objectif majeur assigné au Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans par la *Résolution 1566* (2004) du 8 octobre 2004 appelant à une coopération renforcée dans la lutte contre le terrorisme, corollaire du premier, consiste à « faciliter la fourniture aux États concernés de l'assistance technique et autre nécessaire ». Comme le rappelle le Rapport du Secrétaire général intitulé *S'unir contre le terrorisme*, « [l]e renforcement des capacités de tous les États doit [en effet]

¹⁸⁶ *Résolution 1333*, *supra* note 70 lettre f) du para 16 concernant en particulier les visites du Comité chargé de la pleine application des mesures imposées par les *résolutions 1267* *supra* note 5 et *Résolution 1333* *supra* note 70; voir également le paragraphe 11 de la *Résolution 1455* *supra* note 72 et le paragraphe 10 de la *Résolution 1526* *supra* note 16.

¹⁸⁷ Le Document cadre pour les missions effectuées dans les États par le CCT en ligne : un.org <http://www.un.org/fr/sc/ctc/pdf/framework_statevisits.pdf>. Jane E. Stromseth note synthétiquement que le Comité a pour but de « ensuring that capacity 'on the books' - in legislation and executive flowcharts - equal real capacity on the ground » : Jane E. Stromseth, « An Imperial Security Council? Implementing security Council Resolutions 1373 and 1390 » dans ASIL, *Proceedings of the 97th Annual Meeting, Conflict & Coordination Across International Regimes*, Washington, DC, April 2-5, 2003, 41 à la p 44.

¹⁸⁸ Rosand, *supra* note 23 à la p 83.

être la pierre angulaire de la lutte mondiale contre le terrorisme »¹⁸⁹, car c'est aux États membres qu'incombe cette lutte au premier chef.

Ainsi que l'a indiqué Johan Verbeke, l'ancien président belge de ce qui était alors le Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans, « les visites dans les États du Groupe de contrôle sont effectivement un des éléments les plus efficaces pour vérifier l'application des sanctions »¹⁹⁰. Ces visites permettent également, selon les termes du représentant de la Russie, M. Vitaly Churkin « d'inculquer [aux États] de meilleures méthodes de lutte contre le terrorisme »¹⁹¹. Le Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans a ainsi effectué de courtes visites dans plusieurs pays chaque année, depuis 2003. Les visites du CCT retiendront cependant particulièrement l'attention, non seulement parce qu'elles constituent « the most innovative task for the CTED [Counter-Terrorism Executive Directorate] »¹⁹², mais en raison de leur caractère particulièrement intrusif et de leur durée plus conséquente.

Il ne fait pas de doute que l'éventualité de la fourniture de l'aide, à la demande des États, a permis de mieux faire accepter l'intrusion que ces visites représentent en toute hypothèse par rapport à la souveraineté des États¹⁹³, ce qui a

¹⁸⁹ *Rapport du Secrétaire général : S'unir contre le terrorisme*, supra note 25 au para 77.

¹⁹⁰ *Travaux des comités chargés de la lutte antiterroriste* (2007), supra note 11.

¹⁹¹ *Les comités chargés de la lutte antiterroriste*, supra note 99.

¹⁹² Bianchi, supra note 22 à la p 901.

¹⁹³ Eric Rosand, qui y voit une manière de rompre avec « the paper exercise of receiving and responding to States Reports », rapporte que le Comité a conduit sa première visite au Maroc en mars 2005 et ne pourrait, en tout état de cause, conduire plus de deux descentes sur le terrain par mois : Rosand, supra note 101 à la p 77. De fait, la Direction exécutive du Comité a conduit cinq visites en 2005. En 2006, elle a effectué 10 visites en Tanzanie, en ex-République yougoslave de Macédoine, en Jordanie, en Malaisie, aux Philippines, au Mali, en Inde, au Nigeria, au Pakistan et au Koweït. *Rapport du Comité contre le terrorisme soumis au Conseil de sécurité pour examen dans le cadre de son examen global de la Direction du Comité contre le terrorisme annexé à la Lettre datée du 18 décembre 2006 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste*. Doc off CS, Doc NU S/2006/989 (2006) au para 21 [*Rapport du Comité contre le terrorisme soumis au Conseil de sécurité pour examen dans le cadre de son examen global*] et *Rapport du Comité contre le terrorisme soumis au Conseil de sécurité pour examen dans le cadre de son examen global de la Direction du Comité contre le terrorisme*, Doc off CS NU, Doc NU S/2005/800 (2005) au para 26. [*Rapport du Comité contre le terrorisme soumis au Conseil de sécurité pour examen dans le cadre de son examen global* (2005)]. Il ressort de la lettre adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité créé par la Résolution 1373 le 7 décembre 2010 que le nombre total d'États ayant fait l'objet de visites d'évaluation de la Direction exécutive entre 2005 et 2010 s'élève à 56. Lettre datée du 3 décembre 2010, supra note 177 au para 7. Quant au Comité créé par la Résolution 1267, en 2010, il a réussi à effectuer 30 visites : *Lettre datée du 31 décembre 2010*, supra note 90 au para 50 de l'annexe. De son côté, le Président du Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban a effectué trois visites en 2010 en Russie, en Afghanistan et à l'Union européenne ; en 2006, il a effectué cinq visites au Japon, en Indonésie, au Qatar, au Yémen et en Arabie saoudite ; en 2005, il a visité l'Allemagne, les institutions de l'Union européenne à Bruxelles, la Turquie, la Syrie, le Nigeria, l'OSCE, l'ONUSC et le Tchad : *Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, annexé à la Lettre datée du 29 janvier 2007 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, Doc off CS NU, Doc NU S/2007/59 (2007) [*Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 annexé à la Lettre datée du 29 janvier 2007*]; *Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et*

probablement renforcé la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme.

Mais en pratique, cet appât n'a pas pour autant permis de surmonter les réticences de tous les États. Certains d'entre eux craignent que les visites du CCT ne dévoilent les limites de leur potentiel de défense à ses membres. Ils redoutent également que ces derniers se servent des renseignements ainsi collectés à d'autres fins. D'autres, à l'instar du Qatar, déplorent que les visites soient uniquement orientées vers les pays en développement¹⁹⁴.

La gestion des visites a fort heureusement évolué dans le sens de l'assouplissement. La caractéristique dominante, attestée par la pratique, est en effet le respect du droit international et partant, la prise en compte du principe de la souveraineté de l'État concerné dans la décision d'effectuer une visite. Cela ressort clairement du préambule de la *Résolution 1535* (2004) du 26 mars 2004. Le Conseil y évoque l'organisation de telles visites « si besoin est », « avec le consentement des États »¹⁹⁵ [Nos italiques], aux fins d'engager un débat approfondi en vue de suivre l'application de la *Résolution 1373*. L'ajout de la mention « avec le consentement des États » dans cette résolution confirme une meilleure prise en considération, par le Conseil, du principe de la souveraineté des États qui est l'une des pierres angulaires du droit international dans la lutte qu'il mène contre le terrorisme international. Cette formule est, en effet, moins intrusive que la première, qui ne laissait aucune place au consentement spécifique de l'État comme condition d'une visite du CCT. La formule initiale donnait en effet carte blanche au CCT afin « d'organiser une visite du Président [et/] ou de membres du Comité dans certains pays pour mieux assurer la mise en œuvre intégrale et effective des mesures visées »¹⁹⁶.

La prise en compte de la souveraineté des États est d'autant plus nette dans la *Résolution 1535* (2004) que l'Annexe à la *Résolution 1526* (2004) excluait implicitement tout consentement de l'État. Cette annexe engageait simplement l'Équipe de surveillance à « consulter les États avant de se rendre dans certains d'entre eux, compte tenu du programme de travail approuvé par le Comité [des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans] »¹⁹⁷.

Le chemin conduisant à cet assouplissement a néanmoins été frayé par cette

entités qui leur sont associées, annexé à la Lettre datée du 13 janvier 2006 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la *Résolution 1267* (1999) concernant *Al-Qaïda, les Talibans et les personnes et entités qui leur sont associées*, Doc off CS NU, Doc NU S/2006/22 (2006) [*Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 annexé à la Lettre datée du 13 janvier 2006*] au para 28.

¹⁹⁴ Les comités chargés de la lutte antiterroriste, *supra* note 100.

¹⁹⁵ On retrouve notamment cette formule à la lettre i) de l'annexe I à la *Résolution 1988*, *supra* note 17 qui redéfini les attributions de l'Équipe de surveillance. Mais le Conseil ne manque pas d'exercer une pression sur les États, dès lors que, dans une autre résolution adoptée le même jour, dont l'annexe I détermine elle aussi les attributions de l'Équipe de surveillance, il lui est simplement demandé de « [c]onsulter les États membres avant de se rendre dans certains d'entre eux dans le cadre de son programme de travail approuvé par le Comité » (para *m*). Dans le cadre de la prévention de l'accès des acteurs non étatiques aux armes nucléaires, chimiques ou biologiques, les visites du Comité 1540 ne sont envisagées dans les États qu'« à leur invitation » : *Résolution 1977*, *supra* note 50 au para 11.

¹⁹⁶ *Résolution 1526*, *supra* note 16 au para 10.

¹⁹⁷ Voir annexe, *ibid*.

même *Résolution 1526* (2004), dont le paragraphe 11 invite le Comité à offrir aux États la possibilité, à sa demande, d'envoyer des représentants rencontrer les membres du Comité pour engager des discussions approfondies sur les questions pertinentes.

Dès lors, il s'explique difficilement que l'Annexe I de la *Résolution 1617* (2005), postérieure à la *Résolution 1535* (2004), semble revenir sur cette orientation en reproduisant quasiment certains passages de l'Annexe à la *Résolution 1526* (2004). Cette nouvelle annexe prévoit en effet simplement que l'Équipe de surveillance « consulte [...] les États membres avant de se rendre dans certains d'entre eux dans le cadre de son programme de travail approuvé par le Comité [des sanctions contre Al-Qaida et les talibans] »¹⁹⁸, comme si le consentement des États n'était plus déterminant.

Remise en cause de l'assouplissement antérieur ou automatisme (prométhéen) malheureux? L'on devrait plutôt y voir une forme de pression exercée sur les États¹⁹⁹; les résolutions subséquentes du Conseil et la pratique des Comités confirment l'impératif du consentement de l'État concerné avant toute visite des Comités²⁰⁰.

La pratique de la Direction exécutive du CCT et du Comité 1267²⁰¹ témoigne en effet du respect de la souveraineté des États. Leurs rapports et programmes de travail soulignent régulièrement le rôle du consentement des États concernés dans la poursuite des visites²⁰². Cependant, cette pratique n'en apparaît pas moins comme peu conforme à la lettre de la *Charte* (alinéa 5 de l'article 2 et les alinéas 1 et 2 de l'article 48²⁰³), de la *Résolution 1373* (dont elle pourrait dissimuler la méconnaissance derrière l'écran du refus des visites par un ou plusieurs États) et de nombre de résolutions

¹⁹⁸ Cette orientation a été confirmée par l'Annexe à la *Résolution 1822*, *supra* note 6, qui prévoit en sa lettre j) que l'Équipe de surveillance a pour tâche de « [c]onsulter les États Membres avant de se rendre en visite dans certains d'entre eux dans le cadre de son programme de travail approuvé par le Comité ». Elle est reprise à la lettre m) de l'Annexe I de la *Résolution 1904*, *supra* note 6.

¹⁹⁹ Anne Lagerwall évoque également l'ambition du CCT d'« exercer, le cas échéant, une certaine pression pour amener les États à fournir des informations complémentaires et à prendre des mesures plus nombreuses ou plus approfondies ». Lagerwall, *supra* note 54 aux pp 53-54.

²⁰⁰ *Résolution 1988 supra* note 17 lettre i) de l'annexe I; *Résolution 1977, supra* note 50 au para 11. Document final sur la mise en œuvre de la *Résolution 1540*, *supra* note 92 au para 14. annonce « des visites dans les pays, avec l'accord des États concernés. »

²⁰¹ *Rapport du Comité du Conseil de sécurité 2009, supra* note 152 aux para 27-29.

²⁰² Rapport du Comité contre le terrorisme soumis au Conseil de sécurité pour examen dans le cadre de son examen global de la Direction du Comité contre le terrorisme (2005), *supra* note 193 au para 26. Au paragraphe 27 du même rapport, le CCT répète qu'il est « disposé à examiner des modalités de visites mieux adaptées et plus souples avec le consentement des États intéressés ». En 2005, le CCT a encouragé la Direction exécutive à « continuer à se rendre dans les États qui consentent à l'accueillir » : *Rapport du Comité contre le terrorisme annexé à la Lettre datée du 18 décembre 2006, supra* note 193 au para 20. Voir aussi le point 4 du *Programme de travail de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme pour la période allant du 1er juillet au 31 décembre 2010*, Doc off CS NU, Doc NU S/2010/366 (2010) [Programme de travail du comité contre le terrorisme (2010)].

²⁰³ *Supra* I- B- 2. Ces stipulations prescrivent impérativement aux États de donner aux Nations Unies pleine assistance dans toute action qu'elle entreprend conformément aux dispositions de la *Charte*. Elles indiquent tout aussi impérativement que les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon la seule appréciation du Conseil, ces mesures devant simplement être exécutées par les membres des Nations Unies.

subséquentes qui rappellent le caractère obligatoire des mesures prescrites par le Conseil de sécurité.

Cet assouplissement s'imposait cependant d'autant que, d'une part, la mission dans laquelle certains de ses membres peuvent être amenés à demander, par exemple, à voir certains services administratifs spécialisés, des salles de commandes et de contrôle, des postes de frontière et des services opérationnels et que, d'autre part, les membres des missions sont choisis sans l'assentiment des États hôtes.

Il n'en demeure pas moins que les États sont surtout consultés pour des aspects purement pratiques de l'organisation de la mission, tels que le choix des dates, l'élaboration du programme de la mission, la liste des organes et d'agents étatiques à rencontrer et pour les dispositions logistiques comme l'interprétation et la traduction.

L'assouplissement de la posture initiale du Conseil est plus net en ce qui concerne la vérification des obligations mises à la charge des États dans le cadre de la prévention du terrorisme nucléaire.

b) *Le caractère minimal des procédures de vérification des obligations enjointes par la Résolution 1540 (2004)*

La vérification des obligations enjointes par une organisation internationale peut s'effectuer sur la base des rapports remis par les États membres, sur la base des informations collectées par l'organisation et/ou sur la base de missions d'inspection²⁰⁴. Mais seule la première modalité, la moins disante des trois, a été prescrite aux États, la deuxième n'ayant pas été évoquée et la troisième ayant plus été envisagée que prescrite.

En ses paragraphes 2 et 3, la *Résolution 1540* (2004), autant que la *Résolution 1373* (2001), oblige les États à adopter des lois et d'autres mesures de mise en œuvre. Mais au contraire de la *Résolution 1373* et des résolutions d'application subséquentes qui organisent un mécanisme d'audit universel des législations nationales et des autres mesures de mise en œuvre²⁰⁵, la *Résolution 1540* se caractérise par le caractère minimal des procédures de vérification des obligations enjointes²⁰⁶. Le Comité 1540 reconnaît plutôt aux États, à titre individuel ou collectif, le droit de définir leurs propres priorités et pratiques ou de les établir en vue de s'acquitter des

²⁰⁴ Schermers et Blokker, *supra* note 114 aux para 1402-24.

²⁰⁵ Un observateur écrit en ce sens que « Under resolution 1373, the CTC is conducting the first worldwide audit of States counter-terrorism capabilities »: Rosand, *supra* note 101 à la p 76.

²⁰⁶ Serge Sur, « La Résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *supra* note 185 à la p 873. Bimal N. Patel déplore indirectement le caractère peu disant de la Résolution 1540, lorsqu'il observe que « [i]n the wake of the call of disarmament and weapons of mass destruction falling in the hands of terrorists, one would have expected a strong call by the Security Council to all Members States to accelerate their implementation of obligations under international instruments, but this has not happened »: Bimal N. Patel, « Security Council Resolution 1540 and Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction » (2003) 11 AYIL 301 à la p 309.

obligations qui leur incombent en vertu de cette Résolution²⁰⁷. Les objectifs étant clairement définis, le Conseil laisse aux États la liberté de déterminer les moyens appropriés pour les atteindre, comme avec les directives en droit communautaire.

Une fonction de compilation et d'analyse générale des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la *Résolution 1540* est formellement reconnue au Comité 1540²⁰⁸. La raison en est que, comme l'écrit un observateur, le Comité institué au paragraphe 4 de la Résolution 1540 est « davantage un comité de suivi qu'un comité de surveillance. L'obligation qui pèse sur les États est en effet restreinte, puisqu'elle consiste à présenter audit Comité un rapport sur les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils envisagent de prendre²⁰⁹ ». Cette lecture est corroborée par l'exigence formelle de l'« invitation » ou, à tout le moins, de l'« assentiment » de l'État concerné préalablement à toute visite du Comité²¹⁰. La démarche du Conseil en vue de l'application de cette Résolution se déclinait initialement en cinq mots : « mobilisation, [...] dialogue, [...] assistance [...] coopération » et promotion²¹¹. Une approche qui s'explique largement par la puissance des États détenteurs de la technologie des armes de destruction massive.

En pratique, au 1^{er} juillet 2008, 37 États n'avaient toujours pas remis leur premier rapport sur les mesures prises en vue de l'application de cette Résolution²¹², quatre ans après son adoption²¹³. Et le Conseil regrettait encore que, jusqu'en 2011, « les États n'ont pas tous présenté au Comité 1540 leur rapport sur la mise en œuvre de la *Résolution 1540*²¹⁴ ». Le système de vérification étant quasiment inexistant, en dépit d'importants progrès réalisés, des lacunes abyssales demeurent dans la mise en œuvre de la *Résolution 1540*.

En général, des législations idoines ont souvent été prises et les interdictions voulues formulées ; mais les mesures répressives sont parfois absentes, autant que les contrôles appropriés. Ainsi, en ce qui concerne les armes chimiques et éléments connexes, le Comité a relevé que, « sur les 23 États qui ont adopté des mesures pour soumettre le personnel manipulant [des éléments connexes dans les installations et en

²⁰⁷ Rapport du Comité 1540, *supra* note 102 au para 77. La liberté ainsi laissée aux États s'explique par l'enseignement tiré par le Comité 1540 au para 86 de ce Rapport, qu'« à l'issue de l'examen des tableaux [...] il n'existait à l'évidence pas de manière universelle d'appliquer la Résolution. On a recensé de nombreux exemples d'approches différentes de sa mise en œuvre, correspondant, entre autres considérations, aux priorités nationales et régionales, au niveau de développement et à l'importance de la menace terroriste ».

²⁰⁸ *Résolution 1977*, *supra* note 50 au pPara 9.

²⁰⁹ Sur, *supra* note 185 à la p 867.

²¹⁰ *Résolution 1977*, *supra* note 50 aux para. 11-12.

²¹¹ *Résolution 1810*, *supra* note 49 aux para 10-11 Lettre b). Voir aussi le paragraphe 87 du Rapport du Comité 1540, *supra* note 102.

²¹² Cent cinquante-cinq États avaient présenté au moins un rapport depuis 2004. Une organisation avait également soumis un rapport. Voir les points 17-18 du *Rapport du Comité 1540*, *supra* note 102.

²¹³ *Résolution 1810*, *supra* note 49 para 8 où le Conseil « [d]emande à nouveau à tous les États qui ne l'ont pas encore fait de présenter sans tarder au Comité leur premier rapport sur les mesures qu'ils ont prises ou envisagent de prendre pour mettre en œuvre la Résolution 1540 (2004) ».

²¹⁴ *Résolution 1977*, *supra* note 50. Le document final sur la mise en œuvre de la *Résolution 1540*, *supra* note 92 al 15 du préambule et le paragraphe 6 de ce document souligne cependant le fait que « [p]rès de 160 États Membres ont donné des renseignements sur leurs capacités et leurs faiblesses en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ».

cours de transport] à des contrôles de sécurité, 15 ont pris les dispositions voulues pour les faire appliquer »²¹⁵.

Ces lacunes ont conduit les États à convoquer un Sommet sur la sécurité nucléaire. L'engagement de sécuriser entièrement les matériaux nucléaires vulnérables en quatre ans, matériaux fissiles pouvant servir à fabriquer une bombe atomique (uranium enrichi et plutonium séparé) et susceptibles d'intéresser les terroristes a été fermement pris par les 47 États ayant pris part au Sommet du nucléaire qui s'est déroulé à Washington les 12 et 13 avril 2010.

Le Conseil a procédé à une appréciation générale de la mise en œuvre de cette Résolution dans le Rapport remis par le Conseil de sécurité le 20 avril 2011, ce qui l'a conduit à instituer un Groupe d'experts chargé d'aider le Comité 1540 à s'acquitter de son mandat, un mandat passablement renforcé par des visites dans les États, *à leur invitation*. Il s'agit davantage d'une reprise en main institutionnelle du suivi de la mise en œuvre de cette Résolution que d'un véritable renforcement du dispositif de la vérification de celle-ci.

Un assouplissement plus contrasté s'observe en ce qui concerne les droits des suspects.

2. LA PRISE EN COMPTE CONTRASTÉE DES DROITS DES SUSPECTS

La prise en compte des droits des suspects constitue le second volet de l'assouplissement des mesures prises par le Conseil dans la lutte contre le terrorisme. Mais les mesures d'assouplissement adoptées n'ont pas la même ampleur et ne l'ont pas été avec la même célérité. Elle se traduit d'abord par une prise en compte partielle des droits de l'homme (a), puis par des dérogations apportées à l'obligation de bloquer les fonds et autres ressources économiques des personnes suspectées de terrorisme (b).

a) *La prise en compte partielle des droits de l'homme*

Autant que les dérogations apportées à l'obligation de bloquer les fonds pour des raisons humanitaires et pratiques ont été adoptées peu après l'adoption du premier train de mesures au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, autant les réaménagements significatifs des mesures du Conseil prenant en compte la protection des droits de l'homme n'ont été adoptés que plusieurs années après les premières critiques²¹⁶.

La question du respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme international avait été soulevée, en même temps que celle de la prise en

²¹⁵ *Rapport du Comité 1540, supra* note 102 au para 45. La situation était similaire en ce qui concerne les armes biologiques et substances connexes : « 25 États seulement ont mis en place des systèmes de contrôle de sécurité pour les personnes travaillant avec des matières à risque » *Ibid* au para 50.

²¹⁶ Adele J. Kirschner, « Security Council Resolution 1904 (2009): A significant Step in the Evolution of the Al-Qaida and Taliban Sanction Regime? » (2009) 3 *HJIL* 2010 585 aux pp 586-87, à la note 2.

compte du droit international en général, par la *Résolution 1269* (1999) du 19 octobre 1999²¹⁷, relative à diverses mesures générales de lutte contre le terrorisme. C'est ce texte qui a indiqué, pour la première fois, la nécessité du « *respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme* » dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²¹⁸, aux fins d'illustrer la double exigence du respect de la *Charte des Nations Unies et du droit international*²¹⁹. Des prescriptions similaires réapparaîtront au paragraphe 6 de la Déclaration jointe à la *Résolution 1456* (2003) du 20 janvier 2003 relative à l'application de la *Résolution 1373*, dans la *Résolution 1535* (2004) du 26 mars 2004²²⁰ relative au suivi de l'application de la *Résolution 1373*, dans la *Résolution 1566* (2004) du 8 octobre 2004²²¹ appelant à une coopération renforcée dans la lutte contre le terrorisme et dans la *Résolution 1624* (2005) du 14 septembre 2005²²² relative à l'incitation aux actes terroristes. Cette dernière ajoute une illustration complémentaire du respect de la *Charte* et du droit international, dès lors qu'elle souligne que

les États doivent veiller à ce que toutes les mesures qu'ils prennent pour lutter contre le terrorisme respectent toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, et que ces mesures doivent être conformes au droit international, en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme, au *droit des réfugiés* et au droit humanitaire²²³. [Nos italiques]

Un expert en droits de l'homme a en conséquence été désigné au sein du

²¹⁷ *Résolution 1269*, *supra* note 115 quatrième considérant du préambule.

²¹⁸ *Contra* : Sandra Szurek croit pouvoir faire remonter la prise en compte des acquis normatifs dans le domaine des droits de l'homme et du droit humanitaire dans la lutte que mène le Conseil de sécurité contre le terrorisme à la *Résolution 1456* *supra* note 99 : Szurek, *supra* note 7 à la p 12. Les risques de violation des droits de l'homme concernent notamment : i) le risque de persécution politique sous couvert de la lutte contre le terrorisme ; ii) l'absence de voies de recours effectives contre la décision d'inscrire le nom d'un individu ou d'un groupe dans la liste du Comité 1267, en dépit de la procédure de « désinscription » qui ne permet pas à un individu de surmonter le refus de son État de nationalité ou de résidence de proposer sa radiation de cette liste ; iii) le fait que le gel des avoirs d'une personne visée peut l'empêcher de disposer du minimum pour subvenir à ses besoins élémentaires ; et iv) l'absence de mécanisme universel de réparation du préjudice causé à un individu victime d'une sanction décidée par le Conseil, alors qu'elle ne devait pas lui être infligée. Voir Marschik, *supra* note 8 aux pp 72-73 et Jean-Luc Florent, « Les destinataires non étatiques des résolutions du Conseil de sécurité » dans SFDI, Colloque du Mans, *Le sujet en droit international*, Paris, Pedone, 2005, 107 à la p 114. Nicolas Angelet cite d'autres principes de droit international qui limitent généralement l'action du Conseil de sécurité. Il s'agit du principe de proportionnalité, de l'exigence de respecter les buts et principes des Nations Unies (notamment l'inviolabilité des représentations diplomatiques) et de l'interdiction du règlement des différends internationaux par la force : Nicolas Angelet, « International Law Limits to the Security Council » dans Vera Gowlland-Debbas, dir, *United Nations Sanctions and international Law*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 2001, 71 aux pp 72-81.

²¹⁹ Sur l'inconstance de la prise en compte du droit international par le Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme, voir Mouangue Kobila, *supra* note 184 aux pp 456-62.

²²⁰ *Résolution 1535*, *supra* note 56 al 4 du préambule.

²²¹ *Résolution 1566*, *supra* note 176 al 6 du préambule.

²²² *Résolution 1624*, *ibid*, deuxième alinéa du préambule.

²²³ Sur les risques d'ineffectivité de mesures méconnaissant les droits de l'homme, Vera Gowlland-Debbas fait remarquer que « [u]nder pressure from public opinion, Governments such as Sweden and Finland have also sought to ensure that sufficient safeguards for individual legal rights are provided for at the European Union level » : Gowlland-Debbas, *supra* note 148 à la p 70.

Comité contre le terrorisme. Mais il a cependant fallu attendre l'année 2008 et les décisions judiciaires nationales allemandes, américaines, britanniques, canadiennes, israéliennes, pakistanaïses, suisses, turques²²⁴ ainsi que des décisions régionales de la Cour de justice de l'Union européenne²²⁵ pour que la prise en compte des droits de l'homme se traduise massivement dans les mécanismes de lutte contre le terrorisme adoptés par le Conseil de sécurité, avec l'adoption de la *Résolution 1822* (2008). Cet instrument prévoit la mise en place de procédures équitables et claires pour l'inscription de personnes, de groupes, d'entreprises et d'entités sur la Liste établie en application de ses résolutions antérieures²²⁶.

Ces procédures comprennent notamment l'exigence de la publication d'un résumé des motifs lorsque le Comité créé par la *Résolution 1267* ajoute un nom à la Liste et la publication de ce résumé sur son site web ainsi que des procédures distinctes lorsque la demande de radiation est portée par un État ou lorsqu'elle émane directement de la personne ou de l'entité concernée²²⁷, avec cette particularité que « les États membres ne sont pas autorisés à présenter des demandes de radiation au Bureau du Médiateur au nom d'une personne, d'un groupe, d'une entreprise ou d'une entité »²²⁸. Ces exigences sont assorties de précisions sur la procédure et les délais (brefs) de notification aux intéressés de leur radiation de la liste et pour le traitement des demandes : quatre mois pour la collecte d'informations par le Médiateur, deux mois de concertations, puis 15 jours pour l'examen de la demande par le Comité et trois jours pour la notification d'une éventuelle décision de radiation²²⁹.

²²⁴ Voir les affaires suivantes; *Mohammed Jabar Ahled and others v. Her Majesty's Treasury* UKSC 2009/0016 [2010] Rec UKSC 2 & 5 [*Ahled and others v. Her Majesty's Treasury*]; *Hani El Sayed Sabaei Youssef v. Her Majesty's Treasury*, UKSC 2009/0018 [2010] Rec UKSC 2 WLR (d) 12 [*Sabaei Youssef v. Her Majesty's Treasury*]; *Nada v. SECO*, 1A.45/2007 [2007] Rec BGE 133 II 450 [*Nada v. SECO*] et *Global Relief Foundation Inc. v. Paul H. O'Neill, Secretary of the Treasury et al*, F.3d 748 [2002] Rec US CA, 7th Cir Ct 315, N°. 02-2536 [*Global Relief Foundation Inc. v. O'Neill*] al citées par Kirschner *supra* note 216 note n° 9 à la p 587. Le Tribunal de première instance des communautés européennes (TPICE) avait déjà reconnu les limites des voies de recours auprès des instances onusiennes dans l'affaire *Ayadi c. le conseil de l'Union européenne*, T-253/02 [2006] Rec TPICE 2006 II-02139 [*Affaire Ayadi*]. La même instance avait annulé la partie d'un acte communautaire concernant les requérants, notamment en raison d'un défaut de motivation suffisante sur le lien entre les entités concernées et les réseaux terroristes dans l'affaire *OMPI* du 12 décembre 2006. Voir Puppo, *supra* note 136 aux pp 297-298. Pour une analyse des principales décisions nationales rendues dans le cadre de la conciliation des droits de l'homme et de l'efficacité des sanctions adoptées dans la lutte contre le terrorisme, voir notamment Michel Rosenfeld, « La pondération judiciaire en temps de stress : une perspective constitutionnelle comparative » dans Delmas-Marty et Laurens, dir, *supra* note 34 à la p 219; Candas et Miron, *supra* note 122 aux pp 12-16 et 18.

²²⁵ Les principales affaires citées par Kirschner, *ibid*. Consulter également les affaires citées par Candas et Miron, *ibid* aux pp 2-3.

²²⁶ *Résolution 1822*, *supra* note 6.

²²⁷ *Résolution 1988*, *supra* note 17 à la lettre d) du paragraphe 30 ainsi que les paragraphes 16 et 27 de la *Résolution 1989*, *supra* note 6.

²²⁸ Préambule de l'annexe II à la *Résolution 1989* *supra* note 6 qui détaille les nouvelles garanties procédurales visant à assurer l'équité et la transparence de la gestion de la Liste des sanctions contre Al-Qaïda.

²²⁹ *Résolution 1904*, *supra* note 6 au para 27. Le Secrétariat est tenu de notifier à la mission permanente du ou des pays où l'on pense qu'une personne radiée sur la liste se trouve dans les trois jours suivant sa radiation de la liste. Le Conseil exige des États qui reçoivent une telle information de prendre, dans le respect de leurs lois et pratiques internes, des mesures pour informer promptement la personne ou l'entité concernée que son nom a été radié de la liste. Voir également le paragraphe 35 de la *Résolution*

Les nouvelles prescriptions imposent aux États, lorsqu'ils proposent au Comité contre le terrorisme d'inscrire des noms sur la liste, de satisfaire aux obligations de transparence et d'équité permettant le respect des droits de la défense de la personne concernée. Afin de conjurer tout arbitraire, ils sont ainsi tenus de fournir un exposé détaillé des motifs dont une partie au moins sera divulguée. Le Comité, les États et les autres organismes des Nations Unies compétents sont aussi tenus de motiver l'inscription, de publier l'exposé des motifs de l'inscription²³⁰ et d'informer la personne dont le nom a été porté sur la liste chaque fois qu'il ajoute un nom à la Liste récapitulative²³¹. La *Résolution 1904* (2009) incite en outre les États à désigner un point de contact national pour les inscriptions de noms sur la liste²³².

L'« absence totale de communication des motifs de l'inscription sur les listes de présumés terroristes et [l']impossibilité pour les intéressés de s'exprimer » avaient notamment été soulevées depuis 2005 devant le juge communautaire européen, avant d'être sanctionnées dans les affaires jointes, *Kadi et Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.* tranchées le 3 septembre 2008²³³.

Le Conseil a cependant introduit une dérogation à la procédure normale d'inscription en prévoyant une procédure d'inscription « en cas d'urgence ou d'impératifs de temps relevant de la discrétion du Comité » créé par la *Résolution 1267*²³⁴. Sa mise en œuvre est laissée à la discrétion du président de ce Comité²³⁵.

Pour ce qui est des radiations, les structures du Conseil, leurs auxiliaires et les États sont tenus de fournir toute information concernant une demande de radiation transmise par le point focal, désormais remplacé par le Médiateur, dans un délai de deux mois. Ces prescriptions incitent également les États à procéder à la notification rapide de la radiation de la liste²³⁶. Le Comité est quant à lui tenu de mettre annuellement à jour la Liste récapitulative²³⁷.

1904, *ibid* et l'ensemble de l'annexe II à la *Résolution 1989*, *supra* note 6.

²³⁰ *Résolution 1988*, *supra* note 17 au para 15. Cette exigence d'information de la personne inscrite sur la liste résonne en écho à la plainte du couple Sayadi Nabil et Vinck Patricia qui ont reproché à la Belgique « l'atteinte au droit à l'information et l'absence de transparence à leur égard » après leur inscription sur la liste récapitulative. Voir Comité des droits de l'homme, Communication n° 1472/2006, *Sayadi Nabil et Vinck Patricia c. Belgique*, Doc off CDH, Doc CCPR/C/94/D/1472/2006 (2008) au para 3.7, à la p 7. [Communication *Sayadi et Vinck*]. L'information leur a plutôt été communiquée par un journaliste. Voir Question écrite n° 4-5401 de Paul Wille (Open Vld) du 7 décembre 2009 au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et des Réformes institutionnelles, en ligne : <http://www.senate.be/www/?MIval=Vragen/SchrijfelijkeVraag&LEG=4&NR=5401&LANG=fr>

²³¹ *Résolution 1735*, *supra* note 64 au para 5 ainsi que les paragraphes 12 et 13 de la *Résolution 1822* *supra* note 6. Voir également le paragraphe 11 de la *Résolution 1904*, *ibid*. Il ressort de cette dernière que l'exposé des motifs requis sera divulgué sur demande, à l'exception des éléments que l'État jugerait confidentiels.

²³² *Résolution 1904*, *ibid* au para 8.

²³³ *Kadi et Al Barakaat Foundation c. Comm. et Cons. U.E.* *Supra* notes 125 et 135.

²³⁴ *Résolution 1904*, *supra* note 6 au para 17.

²³⁵ *Résolution 1904*, *ibid*.

²³⁶ *Résolution 1822*, *supra* note 6 aux para 12-26 ainsi que les paragraphes 2-3 de son annexe II.

²³⁷ *Résolution 1822*, *ibid*, aux para 25-26. Après une première révision générale de tous les noms figurant sur la liste récapitulative au 30 juin 2010, le principe d'une révision annuelle a été retenu. Au 16 mai 2011, la liste consolidée comptait 488 cibles des sanctions dont 258 membres d'Al-Qaida, 138 Taliban

Il incombe au Médiateur²³⁸ de « veiller à l'équité et à la transparence [de l'ensemble de ces] procédures »²³⁹.

À ces procédures et structures, s'ajoutent de nouvelles mesures substantielles visant à accroître la visibilité de la prise en compte des droits de l'homme dans les réponses au terrorisme international. Celles-ci consistent à assurer le respect indérogeable de la légalité des délits et des peines; le principe de définition légale du terrorisme et des actes terroristes; la prévention de la confusion entre délinquants de droit commun et terroristes; le respect du droit à la vie privée dans la collecte et la transmission des renseignements; les principes d'égalité et de non discrimination en rapport avec la nationalité, l'ethnie ou la religion des suspects; le principe de nécessité et de proportionnalité ainsi que le respect de l'État de droit. Elles consistent également à bannir la torture et les mauvais traitements qui anéantissent l'utilisation judiciaire des preuves; le refoulement des suspects dans des pays où ils sont susceptibles d'être torturés ou de subir des violations graves de leurs droits humains et l'institution de tribunaux militaires ou spéciaux qui méconnaissent leurs droits à un procès équitable²⁴⁰.

Ces mesures consacrent indubitablement de notables progrès sur le terrain de la transparence et sur le plan procédural. Mais *l'on peut s'interroger sur l'indépendance et sur l'impartialité du Médiateur*. De même, la portée de son intervention est équivoque quant à la décision de radiation dont le processus est fortement encadré et politisé²⁴¹.

Le rôle des États les plus actifs dans la lutte antiterroriste – qui sont également les plus influents au sein du Conseil – a du reste été ultérieurement renforcé dans la procédure de radiation. La *Résolution 1989* (2011), qui durcit les conditions de radiation, introduit en effet une condition à la recevabilité de la demande de radiation initiée par un État. Une telle demande n'est recevable que si un « consensus entre tous les États qui ont été à l'origine de l'inscription, lorsqu'il y en a plusieurs » est établi²⁴², ce qui revient à accorder un droit de veto à chaque État ayant été à l'origine d'une inscription.

Et quelle que soit l'origine de la demande, le Comité qui en est saisi doit « *tenir dûment compte*, lorsqu'il examine les demandes de radiation, de l'avis des

et 92 entités associées à Al-Qaida: Briefing by Ambassador Peter Wittig, Chairman of the Security Council Committee established pursuant to *Resolution 1267 (1999)* concerning Al-Qaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities, to the Security Council on 16 May 2011 à la p 3.

²³⁸ *Ibid* aux para 20-21. Voir aussi sur le Médiateur, *supra* I- A 2 a).

²³⁹ *Résolution 1989*, *supra* note 6 au para 13 du préambule.

²⁴⁰ Allocution de Navanethem Pillay, *supra* note 77 aux pp 6-10.

²⁴¹ Dans la Communication *Sayadi et Vinck*, *supra* note 230 les plaignants avaient mis en cause « la responsabilité de certains États parties au Comité des sanctions [...] qui, sans « éléments pertinent » [ont fait] blocage à la radiation des plaignants de la liste, en violation du jugement rendu par les tribunaux belges le 11 février 2005 et du droit à l'exécution d'un jugement prévu par l'article 2 du Pacte [international relatif aux droits civils et politiques] ». *Ibid*, *supra* note 230 au para 3.9, à la p 7. Les intéressés ont finalement été radiés de la Liste récapitulative le 20 juillet 2009, six ans et demi après leur inscription à l'initiative de la Belgique le 23 janvier 2003.

²⁴² *Résolution 1989*, *supra* note 6 au para 28.

États à l'origine des inscriptions et des États de résidence, de nationalité, d'établissement ou de constitution »²⁴³ [Nos italiques]. Le Comité devrait ainsi se conformer à cet avis qui ne s'analyse pas seulement comme un avis obligatoire, mais comme un avis conforme auquel il doit se plier.

Le nouveau Comité institué par la *Résolution 1988* (2011) auquel incombe la décision de radiation en ce qui concerne les talibans est tenu de « *prendre dûment en considération* les demandes de radiation de personnes répondant aux conditions de réconciliation »²⁴⁴ [Nos italiques], ce qui l'oblige quasiment à y faire droit.

Quant au Médiateur, il lui est littéralement enjoint de prendre « sérieusement en considération durant la phase de concertation, l'avis des États à l'origine des inscriptions et d'autres États membres qui fournissent des informations pertinentes, en particulier *les États qui sont le plus touchés par les actes ou liens ayant motivé les inscriptions initiales* »²⁴⁵ [Nos italiques]. Cette prescription introduit une manière de *traitement différencié* des États membres des Nations Unies dans le domaine de la lutte antiterroriste, en fonction de leur implication dans la lutte contre le terrorisme et de leur statut de victime (actuelle ou potentielle) du terrorisme²⁴⁶.

Elle vient aussi malheureusement brider l'indépendance des recommandations formulées par le Médiateur, ce qui conforte les craintes de Mireille Delmas-Marty, pour qui les garanties procédurales mises en place laissent aux États les plus puissants qui exercent « une fonction de police mondiale » le loisir de « désigner comme ennemi combattant tout habitant de la planète soupçonné d'actes qualifiés de terrorisme, et [de] le qualifier de combattant illégal »²⁴⁷. Les restrictions apportées à l'indépendance du Médiateur donnent également raison à Adele J. Kirschner qui n'a pas attendu la *Résolution 1989* (2011) pour juger que le Médiateur « cannot even give a real recommendation »²⁴⁸. De même, l'analyse de Michael J. Glennon, selon laquelle « the consensus within the international community on underlying values is not sufficient to sustain an authentic legalist regime that can control terrorism or subordinate the use of force to pre-agreed limits »²⁴⁹ se trouve également quelque peu corroborée.

²⁴³ *Ibid* au para 33.

²⁴⁴ *Résolution 1988*, *supra* note 17 au para 18.

²⁴⁵ *Résolution 1989*, *supra* note 6 à la lettre *h*) du paragraphe 6 de l'annexe II.

²⁴⁶ Cette prescription va au-delà de la tendance au renforcement du rôle des membres permanents du Conseil évoquée par Ahmed Mahiou dans son Cours général à l'Académie de droit international de La Haye : Ahmed Mahiou, « Le droit international ou la dialectique de la rigueur et de la flexibilité » (2008) 337 RCADI 9 à la p 184, dans la mesure où les États comme l'Afghanistan et le Pakistan y tiennent également les premiers rôles. À rapprocher des différenciations plus classiques en fonction de la contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales ; de la différenciation en fonction de la contribution à la coopération internationale ou en fonction du niveau de développement des États.

²⁴⁷ Delmas-Marty et Laurens, *supra* note 34 à la p 325.

²⁴⁸ Kirschner, *supra* note 216 à la p 600. Voir par ex Laurence Boisson De Chazournes (citant le Rapporteur de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe), « Les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales : sanctions du Conseil de sécurité et droits de l'homme » dans Rafâa Ben Achour et Slim Laghmani, dir, *Les droits de l'homme. Une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Paris, Pedone, coll. « Rencontres », 2008, 183 à la p 197.

²⁴⁹ Glennon, *supra* note 9 à la p 123.

Une certaine mesure de transparence est assurément présente²⁵⁰. Des procédures spécifiques et rapides sont également effectives, dès lors que le Comité des sanctions contre Al-Qaida ne doit laisser aucune question dont il est saisi en suspens pendant plus de six mois²⁵¹. Toutefois, l'équité et l'indépendance des décisions des comités²⁵² et des recommandations du Médiateur sont les moins évidentes.

De ce fait, l'on ne peut que s'interroger sur la pertinence de la substitution des procédures judiciaires en cours ou envisagées devant les instances nationales et régionales par le recours au Médiateur. Cette substitution est pourtant encouragée par le Conseil dans la *Résolution 1989* (2011)²⁵³, alors que les procédures devant le Conseil sont loin de représenter le « contrôle alternatif » et les « procédures compensatoires » susceptibles d'offrir aux suspects une protection équivalente à celle des mécanismes de contrôle classiques²⁵⁴. Les deux procédures devraient par conséquent être menées de front, la célérité de la procédure devant le Médiateur étant piégée par le contrôle politique de la décision en amont comme en aval²⁵⁵.

²⁵⁰ La transparence des travaux des Comités est piégée par le droit, itérativement reconnu par le Conseil aux États, de ne pas autoriser les comités à diffuser toutes les informations qu'ils reçoivent. Cette lecture est corroborée par la teneur parade la *Résolution 1988* *supra* note 17 au para 12 qui dispense expressément le nouveau Comité de distribuer « les passages [de l'exposé détaillé de l'affaire] que l'État auteur qualifie de confidentiels ». Consulter également les paragraphes 13 et 19 de la *Résolution 1989*, *supra* note 6 ainsi que la lettre g) du paragraphe 6 et la lettre a) du paragraphe 7 de l'annexe II à cette *Résolution*. Le statut d'État auteur de la demande d'inscription peut également être tenu secret, conformément au paragraphe 14 de la *Résolution 1989* *supra* note 6.

²⁵¹ *Résolution 1989*, *supra* note 6 au para 49. Cette exigence répond sans doute aux récriminations de certaines personnes indument inscrites sur les listes comme Sayadi et Vinc, mais dont la demande de radiation est restée pendante devant le Comité des sanctions pendant plus de sept mois. Voir la Communication *Sayadi et Vinck*, *supra* note 230 au para 5.4, à la p 13.

²⁵² Les biais évoqués ci-dessus faussent la quasi-automaticité de la désinscription prévue au bout de 60 jours après la demande de radiation de l'État qui est à l'origine de l'inscription ou après la fin de l'examen du rapport d'ensemble du Médiateur. D'autant que faute de consensus pour maintenir l'inscription, un vote au Conseil est prévu à l'initiative du président. Voir les paragraphes 23 et 27 de la *Résolution 1989* *supra* note 6 ainsi que le paragraphe 12 de son annexe II.

²⁵³ *Ibid* au para 26. L'on rejoint de ce fait la position de M. Kadi qui, dans son pourvoi contre la décision rendue à son encontre par le Tribunal de première instance communautaire européen (TPICE), faisait valoir, suivant le résumé de Jacqueline Dutheil de la Rochère, que « aussi longtemps que les Nations Unies ne prévoient pas de mécanisme de recours juridictionnel indépendant qui garantit le respect des droits fondamentaux par les décisions prises par le Conseil de sécurité et par le[s] Comité[s] des sanctions, les juridictions communautaires doivent examiner la conformité aux droits tels qu'ils sont reconnus dans l'ordre juridique communautaire des mesures adoptées par les institutions communautaires, dans le but de mettre en œuvre ses décisions ». Dutheil de la Rochère, *supra* note 122 à la p 311.

²⁵⁴ Sur l'utilité des « contrôles alternatifs » et des « procédures compensatoires », consulter Klein, *supra* note 32 aux pp 432-33. Le mécanisme du contrôle par l'ordre juridique de réception en l'absence de protection équivalente dans les rapports entre systèmes, inspiré de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Bosphorus* est baptisé par Laurence Boisson De Chazournes d'« approche de déférence conditionnée » : Boisson De Chazournes, *supra* note 248 aux pp 194-98. Sur l'affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi*, [2005] GC, n° 45036/98, CEDH 2005-VI [Affaire « *Bosphorus Airways* » c. Irlande], voir Frédéric Sudre et al, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 5^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2009 aux pp 741-54.

²⁵⁵ Sur ce caractère politique renforcé par le quasi droit de veto de chaque membre du Conseil sur chaque demande de radiation des Listes, voir Kirschner, *supra* note 216 aux pp 597-99. Cette commentatrice y observe que, « as an advisor, mechanism the Ombudsperson is not necessarily perceived as very

Les restrictions apportées à l'indépendance et aux pouvoirs du Médiateur tendent à prouver qu'il a moins été institué pour procurer aux plaignants un véritable mécanisme de contrôle indépendant de la gestion des listes des comités de sanction que pour tenter de mettre le Conseil à l'abri d'un contrôle juridictionnel des décisions de ses membres les plus puissants²⁵⁶. En cela, un parallèle peut être fait avec la politique du président Barack Obama qui « continued the Bush era policies with some modifications on the rights to legal representation, and access to information for the defendants »²⁵⁷. Une position difficile à critiquer, si l'on juge légitime la dissimulation des informations sur la localisation de Oussama ben Laden ou d'autres chefs terroristes à certains gouvernements particulièrement concernés peu avant leur exécution, par peur de fuites.

Les dérogations à l'obligation de bloquer les fonds ne soulèvent aucune interrogation de ce type.

b) *Les dérogations apportées à l'obligation de bloquer les fonds*

La question de la proportionnalité des mesures de gel de fonds quant au but poursuivi dans la lutte contre le financement du terrorisme international²⁵⁸ a conduit le

infringing upon the Security Council's authority [...] the introduction of an Ombudsperson does not amount to the introduction of a fully independent and impartial judicial review mechanism ». Elle conclut à juste titre que « the new Ombudspersons Office has a very low remedial potential [...] ultimately the delisting decision remains political one taken on behalf of state interests », *ibid* aux pp 602 et 605.

²⁵⁶ Citant le point 54 des réquisitions de l'avocat général dans le pourvoi relatif à l'affaire *Kadi supra* note 121, Jacqueline Dutheil de la Rochere observe que si « un véritable mécanisme de contrôle par un organisme indépendant au niveau des Nations Unies [...] existait, cela pourrait affranchir la Communauté [européenne] de l'obligation de se livrer à un contrôle juridictionnel des mesures de transposition applicables dans l'ordre communautaire » : Dutheil de la Rochere, *supra* note 122 à la p 313.

²⁵⁷ Malinda S. Smith, « The Emperor's New Clothes? Terrorism Thinking from George Bush to Barack Obama » dans Malinda S. Smith, dir, *Securing Africa. Post-9/11 Discourses on Terrorism*, Farnham/Burlington, Ashgate, 2009, 193 à la p 194. Citant l'historien militaire Davis Hanson, cet auteur estime également qu'à l'exception de quelques « euphemisms and a few new ballyhooed but largely meaningless protocols, the Obama administration has ceded to almost the full suite of Bush era terrorism legislation and practices », *ibid*. Le parallèle entre l'évolution du Conseil de sécurité et celle de la politique américaine est loin d'être vain, si l'on prend en considération l'observation faite par Chantal de Jonge Oudraat, suivant laquelle « Washington has been the driving force behind the Council's increasingly activist stance on terrorism » : Oudraat, *supra* note 8 à la p 153. Vera Gowlland-Debbas va plus loin. De son point de vue, « [o]ne could say in regard to Security Council action against terrorism, that the situation has not been one of domestic implementation of Security Council sanctions, but of Security Council implementation of the domestic sanctions of one of its Permanent Members » : Gowlland-Debbas, « Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law », *supra* note 148 à la p 70. Sur l'influence des États-Unis sur le contenu de la Charte de l'ONU, voir Védrine, *supra* note 32 à la p 71.

²⁵⁸ Le principe de proportionnalité est en effet l'un des principes fondamentaux du droit international humanitaire. Il a été posé par Max Huber dans son appel du 12 mars 1940, lancé au lendemain du déclenchement de la seconde guerre mondiale : Henri Coursier, « L'évolution du droit international humanitaire » (1960) 99 RCADI 357 aux pp 408-09. Voir également, en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, Card, *supra* note 32 à la p 137. Sur les rapports entre la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme en général, voir également Alice Yotopoulos-Marangopoulos, « Un grand

Conseil, dès le 20 décembre 2002, à apporter des aménagements à l'obligation de bloquer les fonds et autres ressources économiques des terroristes et des personnes et entités qui les soutiennent par l'introduction d'une clause humanitaire²⁵⁹.

Ce correctif humanitaire a ensuite été amendé par la *Résolution 1735* (2006)²⁶⁰, avant d'être confirmé en 2008 et en 2009²⁶¹. Il permet de libérer une partie des fonds appartenant aux terroristes dans le but de faire face aux dépenses de base telles que l'achat de vivres, de médicaments, le paiement des impôts, de primes d'assurance, de loyers et de frais médicaux, ou le remboursement de prêts hypothécaires. L'assouplissement du blocage des avoirs a été décidé trois ans après l'adoption de la première des résolutions prescrivant le blocage des fonds, adoptée en octobre 1999. Il est annonciateur du souci ultérieurement formulé de s'« assurer que des procédures équitables et claires » sont mises en œuvre dans le cadre d'une gestion méthodique des sanctions²⁶².

Il ressort des rapports de l'ancien Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans que, pour l'année 2010, huit notifications lui ont été adressées à cet effet et qu'il ne leur a opposé aucun refus²⁶³. En 2006, 41 communications émanant d'États souhaitant obtenir des dérogations conformément à cette Résolution ont été reçues, contre dix notifications émanant de cinq États en 2005 et deux demandes de dérogations en 2003²⁶⁴. Le nombre de ces notifications traduit l'intérêt du régime des dérogations qui n'est pour autant pas sollicité par tous les potentiels bénéficiaires, à

problème actuel : le terrorisme et les mesures antiterroristes. Quelques atteintes graves aux droits de l'homme » dans *Droits de l'homme et politique anticriminelle : 69^{ème} Cours international dans le cadre de la Société Internationale de Criminologie*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 171 à la p 174.

²⁵⁹ *Résolution 1452 : Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Rés CS, Doc off CS NU, 4678^e séance, Doc NU S/RES/1452 (2002) [*Résolution 1452*] aux para 1-2. L'obligation de geler les fonds figure notamment dans les *Résolutions 1267 supra note 6*, *Résolution 1333 supra note 70*, *Résolution 1363, supra note 69*, *Résolution 1373 supra note 56* et la *Résolution 1390 supra note 71*. La question de la protection des membres de la famille des personnes touchées par les sanctions n'est pas directement prise en charge par le Conseil. Elle est laissée à la discrétion des États. Les autorités britanniques limitent et surveillent étroitement les transactions financières des proches de personnes visées par le régime de sanctions : Candas et Miron, *supra* note 122 à la p 18.

²⁶⁰ La modification a consisté à étendre le délai de 48 heures laissé au Comité pour réagir à une notification de dérogation à trois jours ouvrables : *Résolution 1735 supra note 64* au para 15 et en l'obligation faite aux États de rendre compte de l'utilisation des fonds débloqués, *ibid* au para 18.

²⁶¹ *Résolution 1822, supra note 6 point 7* et *Résolution 1904, supra note 6* au para 7. Dans cette dernière, le Conseil met pour la première fois l'accent sur deux caractéristiques appelées à guider l'action des États : la nécessité d'« accorder en toute célérité et transparence des dérogations pour raisons humanitaires ». C'est dans le même esprit de célérité rafraîchissante que le Conseil « [d]écide que, dans les trois jours suivant la radiation d'un nom de la liste, le secrétariat notifiera la Mission permanente du ou des pays dans le(s)quel(s) on pense que la personne ou l'entité se trouve et, dans le cas d'une personne, son pays de nationalité (pour autant que l'information soit connue), et exige que les États qui reçoivent une telle notification prennent, dans le respect de leurs lois et pratiques internes, des mesures pour aviser ou informer promptement la personne ou l'entité concernée que son nom a été radié de la liste. » *Résolution 1904, ibid* au para 27.

²⁶² *Résolution 1822, supra note 6* au para 12.

²⁶³ *Lettre datée du 31 décembre 2010, supra note 90* au para 22 de l'annexe.

²⁶⁴ *Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1267 annexé à la Lettre datée du 29 janvier 2007, supra note 193* et le *Rapport du Comité du Conseil de sécurité (2004), supra note 11* au para 22.

l'instar du couple Sayadi Nabil et Vinck Patricia²⁶⁵.

Le problème ici est celui de l'identification des personnes qui « soutiennent » le terrorisme. Le terme « soutien » étant plus évasif que celui d'« associé » qui a lui-même nécessité d'importantes précisions du Conseil²⁶⁶, son sens devrait *a fortiori* être clairement déterminé aux fins de la qualification juridique des actes correspondants. Pour l'heure, des linéaments de la détermination des actes susceptibles de rentrer dans le qualificatif de « soutien au terrorisme » apparaissent dans la *Résolution 1624* (2005) qui prescrit la coopération des États en vue de priver d'asile et de traduire en justice, conformément au principe extraditer ou juger, « quiconque prête appui au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la commission d'actes de terrorisme, y concourt, y participe ou tente d'y participer, ou donne refuge à leurs auteurs »²⁶⁷. Sur ce fondement, le soutien incriminé est par conséquent un soutien direct et concret ou en tout cas substantiel. Il ne peut *a priori* être uniquement verbal, à moins que l'envergure de l'auteur de déclarations favorables au terrorisme ou la portée des moyens utilisés (médias, sites web) ne confère un caractère substantiel à un soutien verbal. Cela relativise les prises de position ultérieures du Conseil qui assimile aux terroristes ceux qui soutiennent « de toute autre manière » ou « de quelque manière » les personnes inscrites dans une liste de sanction en application de la *Résolution 1988* (2011) du 17 juin 2011²⁶⁸.

Les États-Unis l'ont confirmé dans le *Respondents' Memorandum Regarding The Government's Detention Authority Relative to Detainees Held at Guantanamo Bay* et dans la *Declaration of Attorney General Eric Holder*²⁶⁹. Le premier document cité indique que

[t]he President [...] has the authority to detain persons who were part of, or *substantially supported*, Taliban or al-Qaida forces or associated forces that are engaged in hostilities against the United States or its coalition partners, including any person who has committed a belligerent act, or *has directly supported hostilities, in aid of such enemy armed forces*.²⁷⁰

Inversement, il est clairement énoncé que « *the government does not claim authority to hold persons based on insignificant or insubstantial support of al Qaeda*

²⁶⁵ Voir la Communication *Sayadi et Vinck*, *supra* note 230, aux para 3.7, 4.9 et 7.4, aux pp 7, 11 et 19.

²⁶⁶ *Résolution 1617*, *supra* note 6.

²⁶⁷ *Résolution 1624*, *supra* note 176, au dernier alinéa du préambule.

²⁶⁸ *Résolution 1988*, *supra* note 16 à la lettre d) du para 3 et le paragraphe 4.

²⁶⁹ Department of Justice Withdraws « Enemy Combatant » Definition for Guantanamo Detainees, Communiqué du Département américain de la Justice du 13 mars 2009 relatif au *Respondents' Memorandum Regarding The Government's Detention Authority* :É-U, Département de Justice, Department of Justice Withdraws « Enemy Combatant » Définition for Guantanamo Detainees, 2009, en ligne Department of Justice <<http://www.justice.gov/opa/pr/2009/March/09-ag-232.html>>. Voir également Louis Balmond, notice « États-Unis. Abandon de la qualification d'ennemi combattant » (2009) 2 RGDIP 399 à la p 399.

²⁷⁰ *Respondents' Memorandum Regarding The Government's Detention Authority Relative to Detainees Held at Guantanamo Bay* du 13 mars 2009, in: The United States Dist Ct for the DC, in Re: Guantanamo Bay Detainee Litigation, Misc. n° 08-442 (TFH) 05-0763 (JDB); 05-1646 (JDB) & 05-2378 (JDB) aux pp 1-2. [*Respondents' Memorandum Regarding The Government's Detention Authority Relative to Detainees Held at Guantanamo Bay* du 13 mars 2009].

or the Taliban »²⁷¹. Il en ressort clairement que les personnes réputées soutenir Al-Qaida ou les talibans, et qui s'exposent de ce fait aux mesures du Conseil de sécurité et à la répression des États, sont ceux qui auront apporté un « soutien [verbal] substantiel » ou tout autre soutien significatif aux mouvances terroristes d'Al-Qaida et talibane ou aux insurgés talibans²⁷².

Le département américain de la Justice a toutefois reconnu la difficulté qu'il y a d'opérationnaliser la notion de « soutien substantiel » :

It is neither possible nor advisable, however, to attempt to identify, in the abstract, the precise nature and degree of « substantial support », or the precise characteristics of « associated forces », that are or would be sufficient to bring persons and organizations within the foregoing framework. Although the concept of « substantial support », for example, does not justify the detention [...] of those who provide unwitting or insignificant support to the organizations identified [...] Accordingly, the contours of the « substantial support » and « associated forces » bases of detention will need to be further developed in their application to concrete facts in individual cases.²⁷³

Un mouvement de va-et-vient pourrait se faire entre le Conseil de sécurité et les États-Unis. Cet État s'inspirant des critères d'« associé » à Al-Qaida et aux talibans dégagés par les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité²⁷⁴ et le Conseil s'inspirant en retour des précisions fournies par la Justice américaine pour tenter de spécifier les formes de « soutien » internationalement répréhensibles. Cette dialectique du national et de l'universel devra se poursuivre, d'autant que les critères développés sont susceptibles d'évolutions futures²⁷⁵.

Il se déduit des améliorations assouplissantes ainsi examinées que le pouvoir du Conseil est certainement discrétionnaire au sens où il ne peut faire l'objet que d'un contrôle juridictionnel de très basse intensité²⁷⁶ ; mais il est loin d'être arbitraire, dans

²⁷¹ Department of Justice Withdraws « Enemy Combatant » Definition for Guantanamo Detainees, Communiqué du Département américain de la Justice, *supra* note 269.

²⁷² Balmond, *supra* note 269 à la p 399.

²⁷³ Respondents' Memorandum Regarding The Government's Detention Authority Relative to Detainees Held at Guantanamo Bay du 13 mars 2009, *supra* note 270 à la p 3. Il pourrait par ailleurs s'avérer délicat d'établir la différence entre : i) un membre d'Al-Qaida ou un Taliban ; ii) une personne ou entité qui leur est associée et iii) une personne qui leur procure du soutien substantiel. Le Mémorandum du Département américain de la Justice précité rend compte de cette complexité. On y lit en effet que, « Under a functional analysis, individuals who provide substantial support to Al-Qaida forces [...] may properly be deemed part of Al-Qaida itself. » *Ibid* à la p 8.

²⁷⁴ Résolution 1617, *supra* note 6.

²⁷⁵ Le Respondents Memorandum Regarding The Government's Detention Authority Relative to Detainees Held at Guantanamo Bay du 13 mars 2009 signale en effet que « the Executive Branch has, at the President's direction, undertaken several forward-looking initiatives that may result in further refinements. » *supra* note 270 à la p 11.

²⁷⁶ Gérard Cahin qualifie ainsi de « contrôle d'une intensité proche de zéro » : i) le contrôle de la qualification de « menace à la paix et à la sécurité internationales » comme fondement de la création du Tribunal pénal international (ci-après : « TPI »), effectué par la Chambre d'Appel du TPI pour l'ex-Yougoslavie, saisie par *Procureur v. Dušan Tadic*, IT-94-1-AR72 [1999] TPIY Chambre d'appel [*Affaire Tadic*]; et ii) le contrôle effectué par la Cour internationale de justice sur la licéité de la convocation de la session extraordinaire de l'Assemblée générale ayant conduit à la formulation de la

la mesure où le Conseil réajuste ses mesures chaque fois que, brisant « le garde-fou essentiel qui sépare le pouvoir discrétionnaire du pouvoir arbitraire »²⁷⁷, il méconnaît les principes les mieux établis du droit international²⁷⁸. Cela s'est vérifié lorsque le Conseil a méconnu l'exigence que les visites soient organisées dans le respect de la souveraineté des États. Le Conseil a par la suite évité les mesures les plus intrusives telles que les visites des membres du CCT sans le consentement des États et la vérification serrée des obligations mises à la charge des États par la *Résolution 1540*.

L'évolution assouplissante des mesures prises par le Conseil dans la lutte contre le terrorisme atteste *a contrario*, dans ce domaine aussi, ce que Évelyne Lagrange et Pierre Michel Eisemann appellent « la propension du Conseil à 'l'excès de pouvoir' »²⁷⁹, même si, pour autant, le Conseil n'est pas tenu à un strict respect du droit international²⁸⁰. Cependant, un ensemble de règles, dans lequel s'inscrivent les améliorations plus contraignantes de ses mesures de lutte contre le terrorisme, ont été adoptées

B. L'amélioration contraignante

Au-delà de l'extension de la qualification de certains actes²⁸¹, l'amélioration

demande d'*avis consultatif CIJ 2004, supra* note 181 p 151, par 31 : Gérard Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales » (2003) RGDIIP à la p 597, cité par Argent *et al*, « Article 39 », *supra* note 2, 1131 aux pp 1143-44. Consulter aussi Jean-Marc Sorel, « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles » (2004) 2 RBDI 462 à la p 463. Le Président Bedjaoui explique généralement l'attitude de la Cour internationale de justice vis-à-vis du Conseil de sécurité par l'« autocensure ». Voir Bedjaoui, *supra* note 139 aux pp 84-90. Le contrôle juridictionnel de basse intensité est renforcé par ce que Jean-Marc Thouvenin appelle « l'approche rigoriste de la Cour à l'égard des règles procédurales conditionnant sa compétence » : Jean-Marc Thouvenin, « La saisine de la Cour internationale de justice en cas de violation des règles fondamentales de l'ordre international » dans Christian Tomuschat et Jean-Marc Thouvenin, dir, *The Fundamental Rules of the International Legal Order : Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2006, 311 à la p 324.

²⁷⁷ Sorel, *ibid* aux pp 472-73.

²⁷⁸ Jean Combacau offre une illustration intéressante des reculades juridiques du Conseil en dehors du domaine de la lutte contre le terrorisme, lorsqu'il évoque « la singulière résolution du 28 février 1972, où le Conseil de sécurité [oubliant que l'on ne peut imposer aux États non membres des Nations Unies la moindre obligation de tenir compte des mesures qu'il prescrit,] prie tous les États d'appliquer pleinement ses résolutions antérieures contre la Rhodésie conformément à leurs obligations aux termes de l'article 25 et de l'article 2 paragraphe 6 de la *Charte* ; mais il est revenu très vite à une conception plus raisonnable » : Jean Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU : étude théorique de la coercition non militaire*, thèse, Université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris (Paris II), Pedone, 1974 à la p 236. *Contra* : Jean-Marc Sorel écrit que « Le Conseil fait la loi et la justice, et non seulement la police. [...] Quelles sont les limites à ces pouvoirs ? Aucune limite n'apparaît clairement [...] Le Conseil n'est [...] astreint à aucune rigueur [...] Contrairement au droit administratif français qui sert souvent d'étalon en matière de pouvoir discrétionnaire, le Conseil ne semble [...] pas contraint par un quelconque cadre légal » *Ibid* aux pp 469-70. Plus loin, Cet auteur note que « [l]e Conseil, dans l'incertitude d'une absence de contrôle, ne semble pas contraint, en pratique, par un cadre autre que celui qui permet de faire disparaître une menace de paix ». *Ibid* à la p 473.

²⁷⁹ Lagrange et Eisemann, *supra* note 2 à la p 1225.

²⁸⁰ Gowlland-Debbas écrit en ce sens que « *The mandatory decisions of the Security Council under Chapter VII are the outcome of political considerations, not legal reasoning* » : Vera Gowlland-Debbas, « UN Sanctions and International Law: an overview » dans Vera Gowlland-Debbas, dir, *supra* note 218 à la p 8.

²⁸¹ L'on songe ici à la dilatation de l'incrimination du terrorisme, à l'élargissement de la qualification de menace ou d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales à tous les actes terroristes et à l'extension

contraignante touche essentiellement les mesures concernant les États. Elle augmente les obligations des États et réduit d'autant leur souveraineté dans la conduite d'une lutte contre le terrorisme qui se veut de plus en plus efficace.

Cinq types de mesures témoignent de l'amélioration contraignante des mesures prises par le Conseil. Il s'agit de l'appel itératif lancé aux États pour qu'ils deviennent, d'urgence, parties aux instruments internationaux de lutte contre le terrorisme, des rappels comminatoires faits à tous les États qu'ils sont tenus d'appliquer intégralement les résolutions anti-terroristes du Conseil de sécurité, des mesures complémentaires qui consistent notamment à inviter les États à fournir les noms des membres d'Al-Qaida et à communiquer les résultats des enquêtes, de l'extension du domaine du gel des avoirs ainsi que de l'encouragement les États membres des Nations Unies à impliquer le secteur privé dans la lutte antiterroriste.

La première illustration de l'affermissement de la démarche du Conseil vis-à-vis des États peut en effet être trouvée dans l'appel itératif lancé aux États pour qu'ils deviennent, d'urgence, parties aux instruments universels de lutte contre le terrorisme (16 conventions et trois protocoles)²⁸². En renouvelant cet appel dans la *Résolution 1566* (2004) du 8 octobre 2004 et dans ses résolutions subséquentes, le Conseil a augmenté la contrainte pesant sur les États en précisant que l'adhésion de tous les États à ces conventions devrait se faire, « qu'ils soient ou non parties à une convention régionale sur la matière » (paragraphe 4).

En ce qui concerne les rappels faits aux États de mettre en œuvre ces résolutions qui constituent le deuxième renforcement des mesures prescrites, le Conseil a rappelé à tous les États qu'ils sont tenus d'appliquer intégralement les paragraphes 4 *b*) de la *Résolution 1267* (1999), 8 *c*) de la *Résolution 1333* (2000) ainsi que les paragraphes 1 et 2 de la *Résolution 1390* (2002)²⁸³, relatifs aux mesures prises contre Al-Qaida et les talibans. Ces rappels concernent aussi l'application de la *Résolution 1373*²⁸⁴, avec l'obligation de présenter, dans un délai déterminé (le 31 mars 2004), les rapports actualisés demandés au paragraphe 6 de la *Résolution 1455* (2003), relative à l'amélioration de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le terrorisme, ou de s'en expliquer. Ces rappels comminatoires sont assortis de l'invitation faite au CCT de soumettre au Conseil la liste des États qui n'auront pas déféré à cette obligation à l'échéance indiquée.

L'on trouve un troisième affermissement des mesures du Conseil dans les mesures complémentaires visées par la *Résolution 1455* (2003), en son paragraphe 4. Elles consistent notamment à inviter les États à fournir les noms des membres d'Al-

des notions d'acte d'agression et de légitime défense : Kobila, *supra* note 184 aux pp 433-51.

²⁸² Préambule de la *Résolution 1535*, *supra* note 56 relative au suivi de l'application de la *Résolution 1373*, *supra* note 56. Cette exigence a notamment été récemment rappelée par le Conseil à l'alinéa 15 du préambule de la *Résolution 1963*, *supra* note 60(2010) et par l'Assemblée générale au para 8 de la *Résolution 64/267*: La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, Rés AG Doc off AG NU, 64^e sess, Doc NU A/RES/64/297 (2010) relative à la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

²⁸³ *Résolution 1617*, *supra* note 6 au para 1.

²⁸⁴ *Résolution 1526*, *supra* note 16 al 2 du préambule et le paragraphe 20 ainsi que la *Résolution 1617*, *supra* note 6 al 5 du préambule.

Qaida et à communiquer les résultats des enquêtes. Dans la *Résolution 1526* (2004), dont les termes sont réitérés dans le paragraphe 1 de la *Résolution 1617* (2005) du 29 juillet 2005, le Conseil invite les États, dans la même veine et à titre préventif, à endiguer le flux de ressources destinées à des personnes liées aux terroristes. Il s'agit de bloquer sans délai les fonds, avoirs financiers et ressources économiques des terroristes, d'empêcher leur entrée dans leur territoire ou le transit de ces personnes par leur territoire et d'empêcher qu'il leur soit fourni des armes et du matériel connexe.

La quatrième mesure concerne l'extension du domaine du gel des avoirs des terroristes et des personnes, groupes, entreprises et entités qui les soutiennent. Cette extension apparaît dans la *Résolution 1735* (2006). Le gel des avoirs est désormais entendu comme s'appliquant aux « ressources économiques de toutes sortes », à « tous les types de ressources financières » et aux « biens leur appartenant ou contrôlés, directement ou indirectement, par eux ou par des personnes agissant pour leur compte ou sur leurs instructions »²⁸⁵.

La confirmation de l'extension de l'obligation de blocage des fonds à « tous types de ressources économiques et financières – y compris, mais sans s'y limiter, celles qui servent à financer l'hébergement de sites web et d'autres services connexes – utilisées pour soutenir le réseau Al-Qaida, Oussama ben Laden et les talibans, ainsi que les personnes, les groupes, les entreprises et les entités qui leur sont associés » est fournie par la *Résolution 1822* (2008)²⁸⁶.

Deux nouvelles extensions de l'obligation de gel des avoirs ont été récemment adoptées par le Conseil. La première concerne l'interdiction implicite du paiement de rançons aux assujettis²⁸⁷. La seconde extension de l'obligation de gel des avoirs se trouve dans la *Résolution 1989* (2011) qui prescrit aux États de veiller à ce que, au-delà des fonds gelés, « d'autres fonds, actifs ou ressources économiques ne soient mis à la disposition, directement ou indirectement de ces personnes, groupes, entreprises et entités par leurs ressortissants ou par des personnes établies sur leur territoire »²⁸⁸.

En son paragraphe 34, la *Résolution 1822* (2008) du 30 juin 2006 a enfin renforcé le quadrillage de la planète en encourageant les États membres des Nations Unies à impliquer le secteur privé, déjà sollicité pour la mise en œuvre pratique du gel des avoirs, dans la traque contre les terroristes internationaux. Les États sont ainsi invités, « conformément à leurs lois et pratiques nationales, à communiquer au secteur

²⁸⁵ *Résolution 1735, supra* note 64 à la lettre a) du paragraphe 1 ainsi que les paragraphes 3 et 20.

²⁸⁶ *Résolution 1822, supra* note 6 au para. 4. Cette extension est reprise au paragraphe 4 de la *Résolution 1904, supra* note 6 et *Résolution 1989, supra* note 6 au para. 6.

²⁸⁷ *Résolution 1989, supra* note 6 au para. 8. Voir également le paragraphe 7 de la *Résolution 1988, supra* note 17. Le Conseil a itérativement exprimé sa préoccupation en raison de « la multiplication des enlèvements et des prises d'otages dans certaines régions du monde au contexte politique particulier imputable à des groupes terroristes qui veulent obtenir des fonds ou des concessions politiques » au cinquième alinéa du préambule de la *Résolution 1963, supra* note 60 à l'alinéa 16 du préambule de la *Résolution 1988, supra* note 17 ainsi qu'au sixième alinéa du préambule de la *Résolution 1989, supra* note 6.

²⁸⁸ *Résolution 1989, supra* note 6 lettre a) du paragraphe 1.

privé les informations enregistrées dans leurs bases de données nationales concernant les documents d'identité ou de voyages frauduleux, contrefaits, volés ou perdus qui relèvent de leur compétence nationale »²⁸⁹, de manière à informer le Comité créé par la *Résolution 1267* (1999), mais aussi désormais le Comité créé par la *Résolution 1988* (2011), sitôt qu'une partie inscrite sur la Liste utilise une fausse identité, notamment en vue d'obtenir des fonds ou des documents de voyage.

Ce faisant, le Conseil renforce les mesures prises contre les acteurs non étatiques que sont Al-Qaida et les talibans. Mais de manière générale, il tend plus à raffermir qu'à assouplir les mesures adoptées, pour en accroître l'acceptabilité et l'efficacité. La tendance au raffermissement des mesures est donc la plus lourde: les mesures disproportionnées sont amendées et l'hyper réaction consécutive aux attaques du 11 septembre 2001 tend simplement à être mieux enrobée et redimensionnée. La coopération dans la lutte contre le terrorisme n'en est pas pour autant facilitée, car la tension entre la souveraineté et les mesures du Conseil dans la lutte contre le terrorisme subsiste.

Au-delà du sentiment qu'il donne à certains égards de faire du définitif avec du provisoire à force de multiplier les structures de lutte contre le terrorisme, de proroger leur mandat ainsi que de réajuster les mesures de lutte contre le terrorisme international, le Conseil est surtout pris, dans la gestion des difficultés auxquelles il se heurte dans la conduite de la lutte contre le terrorisme, entre les exigences contradictoires du respect de la souveraineté des États et celles de l'application de la *Charte* et des résolutions pertinentes qu'il a adoptées. Ainsi, alors que la verticalité des rapports entre les organes du Conseil et les organisations internationales s'impose de manière variable dans la gestion de la lutte contre le terrorisme, cette verticalité paraît plus délicate à mettre en œuvre vis-à-vis des États souverains, comme la gestion des visites du CCT et, davantage encore, du Comité 1540 ont permis de l'illustrer.

Le constat se dégage aussi que, dans la lutte contre le terrorisme, la tendance du Conseil à méconnaître le droit international sur le vif de l'action s'émousse avec la durée, dans les mesures postérieures à ses premières réactions. Les critiques essuyées par le Conseil pourraient être partie liée avec l'éclatement institutionnel des structures impliquées dans la lutte contre le terrorisme, en dépit de leur coordination de plus en plus étroite.

Ces structures sont perçues par une partie des observateurs comme de simples étapes vers la mise en place d'une organisation internationale universelle dédiée à la lutte contre le terrorisme²⁹⁰. Cette solution paraît cependant difficile à

²⁸⁹ *Résolution 1989*, *ibid* au para 48.

²⁹⁰ Consulter entre autres: Oudraat, *supra* note 8 à la p 166; Marschik, *supra* note 8 à la p 80; Rosand, *supra* note 101 aux pp 81-82 et Danilo Türk, « Law and Policy: Security Council's Ability to Innovate » dans ASIL, *Proceedings of the 9th Annual Meeting, Conflict & Coordination Across*

envisager sérieusement, dans la mesure où une organisation internationale autonome ne saurait bénéficier des pouvoirs étendus du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Dans l'attente d'une improbable décision de mettre en place une organisation internationale vouée à rassembler ces *disjecta membra* en un organisme unifié²⁹¹, le Conseil pourrait, d'ores et déjà, commencer par unifier ses trois comités.

Il s'agit concrètement d'unifier ou à tout le moins d'articuler les trois comités et les autres organes d'appui du Conseil à la lutte contre ce fléau autour du CCT, le Comité antiterroriste le mieux structuré et au mandat le plus large, qui tiendrait le rôle d'organe pivot et hiérarchiquement prépondérant²⁹², chargé de conduire et de coordonner l'ensemble des efforts du Conseil dans la lutte contre le terrorisme.

La *nouvelle structure* bénéficierait d'attributions élargies qui embrasseraient celles des autres structures pour remplir ses nouvelles missions. Elle permettrait assurément de conduire la lutte contre le terrorisme dans la deuxième décennie après les attentats du 11 septembre 2001 avec le maximum de cohérence et d'efficacité, en limitant les incohérences, les gaspillages et les doublons. Cela permettrait surtout de répondre à ce que l'on a pu considérer comme « the SC's inadequacy in discharging a function for which it is both ill-suited and insufficiently equipped »²⁹³. L'allègement institutionnel qui en résulterait pour le Conseil pourrait par ailleurs améliorer son fonctionnement à bien d'autres égards.

Cette option intermédiaire – entre le *statu quo* et l'hypothèse irréaliste et déraisonnable d'une organisation internationale fédérant toutes les compétences des différents organes, organisations et agences à caractère universel intervenant dans la lutte contre le terrorisme – paraît d'autant plus souhaitable que le CCT occupe déjà, *de facto*, la position de principale structure du Conseil en charge de la lutte contre le terrorisme, tant par la généralité de son mandat que par la spécificité de sa structure. À l'opposé, et de manière assez révélatrice, le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans désormais éclaté en deux comités distincts s'évertuait à justifier la pertinence de son mandat dans plusieurs de ses récents rapports. L'unification des structures de lutte contre le terrorisme mises en place par le Conseil coulerait d'autant plus de source que, dans la mythologie grecque, ce sont bien les membres d'Orphée qui sont dispersés, et non point sa tête.

International regimes, Washington, DC, 2003, 51 à la p 53.

²⁹¹ Une décision d'autant moins attendue qu'il est difficile d'imaginer que le Conseil de sécurité renonce un jour à la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales qui lui incombe en vertu de l'article 24 de la *Charte*.

²⁹² Un auteur observe à cet égard que « the CTC is conducting the first worldwide audit of States' counter terrorism capabilities and assume a central role in the facilitation of technical assistance to States »: Rosand, *supra* note 101 à la p 76.

²⁹³ Bianchi, *supra* note 22 à la p 903.