

# LE CONSEIL DE SÉCURITÉ ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : DANS L'EXERCICE DE POUVOIRS TOUJOURS PLUS GRANDS ?

Pierre Klein

Special Issue, April 2007

Hommage à Katia Boustany

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1069046ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1069046ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Klein, P. (2007). LE CONSEIL DE SÉCURITÉ ET LA LUTTE CONTRE LE  
TERRORISME : DANS L'EXERCICE DE POUVOIRS TOUJOURS PLUS GRANDS ?  
*Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law /  
Revista quebequense de derecho internacional*, 133–147.  
<https://doi.org/10.7202/1069046ar>

Article abstract

Since the end of the Cold War, and much more since the September 11, 2001 attacks, the United Nations Security Council plays an ever present part in the fight against terrorism. Although it gives shape to the will to write down this battle in a multilateral perspective, this growth in power awakens many concerns as well. This can be explained on the one hand by the fact that far from limiting its role to that of a “police” organ as provided by the United Nations Charter, the Security Council has gradually cumulated, in regards to this question, powers of executive (as can be witnessed in the Lockerbie case) and legislative nature (evidenced in particular by resolution 1373 of 2001). This concentration of power without precedent has however not been balanced by any control mechanism worth mentioning. Furthermore, the growing involvement of the Security Council in the fight against terrorism has led to an inflation in the use of its power to characterize situations and to an extreme dramatization of this type of event. While in the past it had never characterized terrorist acts as threats to international peace and security, the Council has, since 2001, extended this qualification to all international terrorist acts, before applying it to any type of terrorist act. Subsequently, the Council considered that terrorism, under any form, constituted “one of the most serious threats to peace and security”. One can wonder if, by doing so, the Council does not tend to overemphasize this phenomenon, thus giving priority to the preoccupations of its most influential members over these of the vast majority of states for which war or famine continue to be far more serious and fatal threats than acts of terrorism.

## LE CONSEIL DE SÉCURITÉ ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : DANS L'EXERCICE DE POUVOIRS TOUJOURS PLUS GRANDS?

Par Pierre Klein\*

Depuis la fin de la guerre froide, et plus encore depuis les attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations unies joue un rôle de premier plan dans la lutte contre le terrorisme. Si elle concrétise une volonté d'inscrire ce combat dans une perspective clairement multilatérale, cette montée en puissance du Conseil fait également naître un certain nombre de préoccupations. Il en est ainsi, d'une part, en raison du fait que loin de se limiter au rôle d'organe « de police » qui lui avait été donné dans la *Charte des Nations unies*, le Conseil de sécurité a graduellement cumulé, dans ce contexte, des pouvoirs de nature exécutive, mais aussi judiciaire (comme l'a montré l'affaire *Lockerbie*), puis législative (ainsi qu'il ressort, en particulier, de l'adoption de la résolution 1373 (2001)). Cette concentration de pouvoirs sans précédent n'a cependant été accompagnée de l'institution d'aucun mécanisme de contrôle digne de ce nom. D'autre part, l'implication croissante du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme a donné lieu à une véritable inflation des qualifications et, au-delà, à une dramatisation extrême de ce type d'événement. Alors qu'il n'avait auparavant jamais qualifié d'actes terroristes spécifiques de menace contre la paix et la sécurité internationales, le Conseil a, à partir de 2001, étendu cette qualification à tous les actes de terrorisme international, avant de l'appliquer à tous les actes de terrorisme quels qu'ils soient. Par la suite, l'organe restreint des Nations unies a considéré que le terrorisme, sous toutes ses formes, constituait « l'une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité ». On peut se demander si, ce faisant, le Conseil ne tend pas à hypertrophier ce phénomène, consacrant ainsi la priorité des préoccupations des plus puissants de ses membres sur celles de la vaste majorité des États pour lesquels les guerres ou les famines continuent à constituer des menaces considérablement plus graves et plus meurtrières que les actes de terrorisme.

Since the end of the Cold War, and much more since the September 11, 2001 attacks, the United Nations Security Council plays an ever present part in the fight against terrorism. Although it gives shape to the will to write down this battle in a multilateral perspective, this growth in power awakens many concerns as well. This can be explained on the one hand by the fact that far from limiting its role to that of a “police” organ as provided by the United Nations Charter, the Security Council has gradually cumulated, in regards to this question, powers of executive (as can be witnessed in the Lockerbie case) and legislative nature (evidenced in particular by resolution 1373 of 2001). This concentration of power without precedent has however not been balanced by any control mechanism worth mentioning. Furthermore, the growing involvement of the Security Council in the fight against terrorism has led to an inflation in the use of its power to characterize situations and to an extreme dramatization of this type of event. While in the past it had never characterized terrorist acts as threats to international peace and security, the Council has, since 2001, extended this qualification to all international terrorist acts, before applying it to any type of terrorist act. Subsequently, the Council considered that terrorism, under any form, constituted “one of the most serious threats to peace and security”. One can wonder if, by doing so, the Council does not tend to overemphasize this phenomenon, thus giving priority to the preoccupations of its most influential members over these of the vast majority of states for which war or famine continue to be far more serious and fatal threats than acts of terrorism.

---

\* L'auteur est professeur à l'Université libre de Bruxelles (U.L.B.) et directeur du Centre de droit international de l'U.L.B. La présente contribution constitue une prolongation de la réflexion entamée sur ce sujet dans le cours donné par l'auteur à l'Académie de droit international de La Haye à l'été 2003 (« Le droit international à l'épreuve du terrorisme » (2006) 321 R.C.A.D.I. 203-484). L'auteur tient à remercier Johanne Poirier pour ses précieuses observations.

*S'il est un trait de la personnalité de Katia Boustany qui demeurera toujours vivace dans mon esprit, c'est bien celui de sa force de caractère, qui s'accordait parfaitement avec son tempérament passionné. Katia était aussi une juriste intègre, fidèle à ses convictions, attachée à une lecture stricte des textes internationaux. Au moment de lui rendre hommage, c'est donc très naturellement que m'est venue l'idée de poursuivre une réflexion entamée quelque temps plus tôt, sur l'étendue des pouvoirs mis en œuvre par le Conseil de sécurité dans le contexte particulier de la lutte contre le terrorisme, qui me paraissait mettre en évidence une dérive considérable par rapport tant au texte qu'à l'esprit de la Charte des Nations unies. Et si les pages qui suivent relèvent sans doute parfois autant du billet d'humeur que de l'article scientifique, c'est simplement parce que cela m'est apparu comme la meilleure manière de rendre honneur à la regrettée collègue à laquelle le présent volume est dédié.*

\* \* \*

L'engagement de l'Organisation des Nations unies dans la lutte contre le terrorisme a fréquemment été mis en cause dans le passé. On a ainsi souvent reproché à l'Organisation mondiale une approche de ce phénomène trop centrée sur ses causes plutôt que sur les moyens de le combattre. On l'a également accusée de faire preuve de tolérance à l'égard de certaines formes de violence lorsque l'Assemblée générale rappelait la légitimité des actes des mouvements de libération nationale et son refus de les assimiler au terrorisme<sup>1</sup>. Dès la fin de la guerre froide, cependant, cette approche a évolué de façon radicale, sous l'impulsion essentiellement du Conseil de sécurité, qui a joué un rôle de plus en plus important dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Ce rôle s'est encore accentué à la suite des attentats du 11 septembre 2001, qui ont amené le Conseil à donner un niveau de priorité sans précédent à cette question sur son agenda. En réalité, il apparaît que le domaine de la lutte contre le terrorisme a fait office de véritable laboratoire d'expérimentation<sup>2</sup> pour l'organe « exécutif » des Nations unies, lui donnant l'occasion de mettre en œuvre des pouvoirs toujours plus considérables, allant souvent clairement au-delà des prévisions des « pères fondateurs » de l'Organisation.

C'est le développement constant de ces pouvoirs que la présente contribution a pour objet de mettre en évidence, en appelant l'attention sur les problèmes soulevés

<sup>1</sup> Voir par exemple Jean-Marc Sorel, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme? » dans Karine Bannelier et al., dir., *Le droit international face au terrorisme*, Paris, A. Pedone, 2002, 35 à la p. 54; Nicholas Rostow, « Before and After : The Changed UN Response to Terrorism Since September 11<sup>th</sup> » (2002) 35 *Cornell Int'l L.J.* 475 aux pp. 475 et s.

<sup>2</sup> L'expression est empruntée à Sandra Szurek, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif » (2005) 109 *R.G.D.I.P.* 5 à la p. 5.

par la manière dont le Conseil de sécurité a développé son action dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. On verra, par ce biais, que les préoccupations exprimées par la dédicataire du présent recueil, il y a plus de quinze ans déjà, à propos de l'étendue des pouvoirs exercés par le Conseil dans le contexte de la crise, puis de la guerre du Golfe, n'ont en rien perdu de leur actualité<sup>3</sup>.

On mènera cette analyse critique en deux temps. Tout d'abord, en exposant le cumul des pouvoirs « exécutif », « judiciaire » et « législatif »<sup>4</sup> par cet organe dans ce contexte (I). Ensuite, en évoquant la surenchère à laquelle le Conseil de sécurité s'est livré dans l'exercice de son pouvoir de qualification dans ce domaine, ainsi que les implications que cela entraîne sur l'établissement des priorités d'action du Conseil sur la scène internationale (II).

## **I. Tous pouvoirs confondus : le Conseil de sécurité en tant que détenteur des pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif**

Dans le système de la *Charte des Nations unies*<sup>5</sup>, le Conseil de sécurité a été conçu comme un organe doté de compétences de nature essentiellement « exécutive ». Il lui revient principalement d'œuvrer en faveur du règlement des différends internationaux, dans le cadre du chapitre VI de la *Charte*, ou d'agir pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris par le biais de l'imposition de mesures coercitives, en vertu du chapitre VII<sup>6</sup>. Dans ce dernier contexte, les pouvoirs qui lui sont reconnus ont vocation à être mis en œuvre pour une période limitée à l'égard de situations particulières où la paix et la sécurité internationales se trouvent mises en danger, en vue d'empêcher leur aggravation et de permettre le règlement de la crise, soit par les parties elles-mêmes, soit à l'intervention d'un organe tiers, en particulier la Cour internationale de justice (CIJ)<sup>7</sup>. Il s'agit donc d'interventions ponctuelles, par rapport à des situations de crise précisément identifiées. Cette conception traditionnelle des pouvoirs du Conseil de sécurité s'est vue profondément remise en question à partir de la première moitié des années quatre-vingt-dix, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, qui a fourni l'occasion au Conseil de mettre successivement en œuvre des compétences de nature judiciaire, puis législative.

L'affaire *Lockerbie*<sup>8</sup> constitue le point de départ de ce mouvement d'extension des compétences du Conseil<sup>9</sup>. En réaction à l'implication présumée

<sup>3</sup> Voir Katia Boustany, « La guerre du Golfe et le système d'intervention armée de l'ONU » (1990) 28 A.C.D.I. 379 aux pp. 381 et s. et 388 et s.

<sup>4</sup> Sur les limites de l'analogie entre le contexte national et la scène internationale en ce qui concerne l'organisation des trois pouvoirs, voir Philippe Sands et Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 5<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell, 2001 aux pp. 261 et s.

<sup>5</sup> *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945) [*Charte*].

<sup>6</sup> Voir généralement Sands et Klein, *supra* note 4 aux pp. 43 et s.

<sup>7</sup> Voir Jochen A. Frowein et Nico Krisch, « Article 39 » dans Bruno Simma, dir., *The Charter of the United Nations : A Commentary*, 2<sup>e</sup> éd., Oxford, Oxford University Press, 2002, 717 à la p. 717.

<sup>8</sup> *Infra* note 37.

d'agents des services secrets libyens dans deux attentats visant des avions de ligne français et américain, le Conseil de sécurité a relayé, par sa résolution 731 (1992)<sup>10</sup>, la demande de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis visant à ce que la Libye leur fournisse un certain nombre d'informations susceptibles de les assister dans leurs enquêtes sur ces attentats. En l'absence de réponse de la part des autorités libyennes, le Conseil a adopté peu de temps après une deuxième résolution beaucoup plus contraignante<sup>11</sup>. Il y exige de la Libye qu'elle satisfasse aux demandes – d'extradition entre autres – présentées par les trois États occidentaux et impose à l'État libyen des mesures coercitives non armées en vue de le contraindre à accepter cette solution. La Libye, estimant que les exigences occidentales portaient atteinte aux droits qu'elle détenait en vertu de la *Convention de Montréal* de 1971 sur les actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile internationale<sup>12</sup>, dont elle affirmait qu'elle lui donnait le droit de juger elle-même les suspects en cause, avait entre-temps saisi la Cour internationale de justice d'une demande en indication de mesures conservatoires en vue de faire protéger ses droits. Comme l'a formulé un auteur, alors que la Libye demandait l'application de la règle classique *aut dedere aut judicare* contenue dans la Convention de 1971, le Conseil de sécurité exigeait pour sa part le respect d'un « principe » à l'autorité nettement moins établie : « *extradite or extradite* »<sup>13</sup>. En l'occurrence, la CIJ n'a pu que conclure à l'impossibilité d'indiquer les mesures conservatoires demandées en raison de la primauté, en vertu de l'article 103 de la *Charte*, des exigences formulées dans la résolution 748 (1992) sur les dispositions de la *Convention de Montréal*<sup>14</sup>.

Le Conseil de sécurité a donc agi en l'espèce comme un juge, en tranchant le différend juridique opposant les États en cause et en privant la Libye de la possibilité d'invoquer les droits qu'elle tirait d'une convention internationale applicable à la situation<sup>15</sup>. Le Conseil s'est ainsi substitué indirectement à la Cour internationale de justice<sup>16</sup> ou a, à tout le moins, significativement interféré dans l'exercice des compétences de cette dernière<sup>17</sup>. Qui plus est, il a cumulé en l'espèce ce pouvoir de

<sup>9</sup> Sur cette question, voir par exemple Olivier Corten, « Usage et abus du droit de recourir aux organes de l'ONU dans l'affaire de l'incident aérien de Lockerbie » (1993) 8:2 R.Q.D.I. 166.

<sup>10</sup> Rés. CS 731, Doc. off. CS NU, 1992, 3033<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/731.

<sup>11</sup> Rés. CS 748, Doc. off. CS NU, 1992, 3063<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/748.

<sup>12</sup> *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, 23 septembre 1971, 974 R.T.N.U. 177 (entrée en vigueur : 26 janvier 1973) [*Convention de Montréal*].

<sup>13</sup> Michael Plachta, « Lockerbie Case : The Role of the Security Council in the Enforcing of the Principle *Aut Dedere Aut Judicare* » (2001) 12 E.J.I.L. 125 à la p. 146.

<sup>14</sup> *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, Ordonnance du 14 avril 1992, [1992] C.I.J. rec. 3 au para. 39; *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis d'Amérique)*, Ordonnance du 14 avril 1992, [1992] C.I.J. rec. 114 au para. 42.

<sup>15</sup> Voir Catherine Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations unies : portée et limites*, Bruxelles, Bruylant, 2004 à la p. 86; Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart, 2004 à la p. 350.

<sup>16</sup> Denis, *ibid.*

<sup>17</sup> Gaetano Arangio-Ruiz, « On the Security Council's "Law-Making" » (2000) 83 *Rivista di diritto internazionale* 609 aux pp. 646 et 702.

nature judiciaire avec son rôle « exécutif » traditionnel, puisqu'il a assorti sa décision – on serait tenté d'écrire « son prononcé » – de mesures de contrainte visant à en assurer la mise en œuvre forcée. Ces mesures n'ont été suspendues que six années plus tard, à la suite de l'accord qui s'est finalement dégagé sur les modalités de jugement des deux agents libyens suspectés d'être impliqués dans les attentats<sup>18</sup>.

Le Conseil en est ensuite revenu à un exercice plus classique de ses compétences dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ce fut le cas pour les mesures coercitives adoptées à l'encontre du Soudan, en 1996, à la suite du refus de cet État de remettre à l'Égypte les auteurs d'une tentative d'attentat contre le président Moubarak<sup>19</sup>. Ce fut également le cas à l'encontre des talibans, en 1998 et 1999, en raison du soutien apporté par ce régime à Oussama Ben Laden et à l'organisation Al-Qaïda<sup>20</sup>. Dans ces deux cas, les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité n'ont aucunement eu pour effet de trancher un différend ou de priver une partie de la possibilité d'invoquer un droit qui lui était reconnu par un instrument international<sup>21</sup>.

Si elles s'inscrivaient bien dans le champ des compétences traditionnellement reconnues au Conseil, la mise en œuvre de certaines de ces mesures a néanmoins fait naître d'importantes préoccupations. En particulier, il en est allé ainsi pour les mesures prises contre les personnes liées aux talibans, à Al-Qaïda ou à Oussama Ben Laden. Le Conseil de sécurité, par le biais du Comité des sanctions institué par la résolution 1267 (1999)<sup>22</sup> pour veiller à la bonne application des mesures coercitives qui y étaient édictées, a en effet procédé à l'élaboration de listes de personnes suspectées d'entretenir des liens et d'apporter un soutien à l'un ou l'autre de ces groupes ou individus, en vue de les soumettre à diverses sanctions, dont le gel de leurs avoirs. Les procédures d'inscription et de désinscription de noms sur ces listes se sont très vite avérées problématiques, dans la mesure où elles n'offraient aucune garantie de respect des droits fondamentaux<sup>23</sup>. Les personnes dont le nom était porté sur ces listes ne disposaient d'aucun droit de se faire entendre préalablement à cette inscription et la seule façon d'obtenir leur retrait consistait à requérir le soutien de l'État national des personnes concernées afin que ce dernier entame une démarche en ce sens auprès du Comité des sanctions<sup>24</sup>. Même en pareil cas, la prise de décision à l'unanimité au sein de ce Comité pouvait avoir pour effet qu'un seul État membre

<sup>18</sup> Rés. CS 1192, Doc. off. CS NU, 1998, 3920<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1192, art. 8. Sur les modalités de ce règlement, voir Michel Cosnard, « Observations à propos de l'arrêt rendu par la Haute Cour de justice écossaise dans l'affaire de Lockerbie » (2000) 46 A.F.D.I. 643.

<sup>19</sup> Rés. CS 1044, Doc. off. CS NU, 1996, 3627<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1044; Rés. CS 1054, Doc. off. CS NU, 1996, 3660<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1054.

<sup>20</sup> Rés. CS 1214, Doc. off. CS NU, 1998, 3952<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1214; Rés. CS 1267, Doc. off. CS NU, 1999, 4051<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1267. Voir aussi Rés. CS 1333, Doc. off. CS NU, 2000, 4251<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1333.

<sup>21</sup> On notera cependant que certains auteurs ont émis des réserves sur ce point en ce qui concerne les mesures prises à l'encontre du Soudan. Voir par exemple Arangio-Ruiz, *supra* note 16 aux pp. 646, 702 et 708.

<sup>22</sup> Rés. CS 1267, *supra* note 20.

<sup>23</sup> Voir Ben Saul, « Definition of "Terrorism" in the UN Security Council : 1985-2004 », (2005) 4 Chinese Journal of International Law 141 à la p. 154.

<sup>24</sup> Voir De Wet, *supra* note 15 aux pp. 352 et 354.

s'oppose avec succès à une tentative de faire retirer un nom de ces listes<sup>25</sup>. Peu d'améliorations significatives ont été apportées à ce système depuis lors<sup>26</sup>.

L'on voit ainsi que, même lorsqu'il se cantonne dans l'exercice de ses pouvoirs « exécutifs » traditionnels dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le Conseil de sécurité exerce dans certains cas ce pouvoir d'une manière qui entraîne de sérieux empiétements sur les droits fondamentaux, sans qu'aucune procédure de contrôle ou de rectification ne soit pour autant instituée pour remédier à ce type de situation. Ici encore, c'est l'image d'une autorité omnipotente qui émerge.

L'adoption de la résolution 1373 (2001)<sup>27</sup> marque le franchissement d'un autre seuil par le Conseil à cet égard. Adoptée par cet organe en réaction aux attentats du 11 septembre 2001, cette résolution impose aux États membres des Nations unies un ensemble d'obligations en vue de lutter contre le financement du terrorisme et d'amener les États à exercer un contrôle plus strict sur leur territoire et leurs frontières. Elle reprend un certain nombre des dispositions de la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, qu'elle rend instantanément obligatoires pour tous les États. Le Conseil transforme de la sorte en normes de portée générale des obligations conventionnelles qui n'avaient jusque-là pu produire d'effet juridique, la Convention de 1999 n'étant pas encore entrée en vigueur en raison d'un nombre particulièrement réduit de ratifications<sup>28</sup>. En adoptant de la sorte des énoncés obligatoires, généraux, permanents et abstraits (puisque leur application n'est en rien limitée, ni dans le temps, ni à une situation particulière)<sup>29</sup>, le Conseil de sécurité s'est ainsi posé, pour la première fois de son histoire, en créateur de normes générales, exerçant sur la scène internationale un pouvoir en tous points semblables à celui du législateur dans l'ordre juridique interne des États. Dès lors, on s'éloigne une nouvelle fois considérablement de la figure « classique » du Conseil en tant qu'organe « de police », chargé de faire face à des situations particulières de menace pour la paix et la sécurité internationales en adoptant des mesures ponctuelles pour juguler les crises.

Pour autant, ici encore, le Conseil de sécurité ne se départit pas de sa fonction « exécutive ». À l'instar de ce qu'il avait fait dans le cadre de l'affaire *Lockerbie*, il cumule plutôt cette fonction traditionnelle avec les pouvoirs nouveaux qu'il s'est arrogés, comme le montre la mise en place par la résolution 1373 (2001) d'un mécanisme de contrôle – le Comité contre le terrorisme (CCT) – chargé de la surveillance de l'exécution par les États membres des obligations que cette résolution met à leur charge. Les exigences significatives de ce Comité et la grande attention que prête le Conseil de sécurité au fait qu'elles soient satisfaites témoignent pleinement de l'importance qu'accorde cet organe à la mise en œuvre effective de cette décision.

---

<sup>25</sup> *Ibid.* à la p. 354.

<sup>26</sup> Voir par exemple Saul, *supra* note 23 à la p. 154.

<sup>27</sup> Rés. CS 1373, Doc. off. CS NU, 2001, 4385<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1373.

<sup>28</sup> Voir à ce propos Nicolas Angelet, « Vers un renforcement de la prévention et de la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques » dans Karine Bannelier *et al.*, dir., *supra* note 1, 219 aux pp. 221 et 227.

<sup>29</sup> Sur ce dernier point, voir Luigi Condorelli, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international? » (2001) 105 R.G.D.I.P. 829 à la p. 834; Nicolas Angelet, *ibid.* à la p. 223.

Rarement le Conseil s'est-il autant préoccupé du suivi de ses décisions qu'en ce qui concerne la résolution 1373 (2001).

Cette incursion du Conseil de sécurité dans le champ législatif s'est répétée en 2004, avec l'adoption de la résolution 1540 (2004), dans laquelle cet organe énonce de nouvelles obligations de portée générale pour l'ensemble des États en vue de prévenir l'utilisation par des (groupes) terroristes d'armes de destruction massive<sup>30</sup>. Ici encore, ce sont les impératifs de la lutte contre le terrorisme qui paraissent justifier l'exercice de pouvoirs exceptionnels.

Ces différents précédents mettent donc pleinement en évidence la tendance du Conseil de sécurité à cumuler les fonctions « exécutives » ou « de police » – qui sont les siennes selon la *Charte des Nations unies* – mais aussi « judiciaires » et « législatives », qu'il n'a jamais été question de lui reconnaître dans le système de la *Charte*<sup>31</sup>. Ils posent de très sérieuses questions quant à l'équilibre des pouvoirs au sein du système des Nations unies ou, plus globalement, quant à la notion d'un État de droit sur la scène internationale. Comme l'écrit de manière tranchante Gaetano Arangio-Ruiz,

*[t]he notion that a political body – and a restricted body in particular – should be entrusted with judicial or law-making powers by a so-called informal or de facto Charter adaptation or amendment is contrary to the most elementary principles of civilized jurisprudence. It would be the negation of the very idea of law.*<sup>32</sup>

Cette concentration des pouvoirs aux mains du Conseil s'avère d'autant plus préoccupante qu'elle intervient en l'absence de tout mécanisme de contrôle de leur exercice, que ce soit sur le plan politique ou judiciaire<sup>33</sup>. En particulier, l'idée d'un contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité par la CIJ, évoquée de manière répétée au moment de l'affaire *Lockerbie*<sup>34</sup>, paraît actuellement bien loin de recevoir

<sup>30</sup> Rés. CS 1540, Doc. off. CS NU, 2004, 4956<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1540, art. 2. Voir sur ce point 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) 108 R.G.D.I.P. 855.

<sup>31</sup> Voir Arangio-Ruiz, *supra* note 17 à la p. 629; Karl Zemanek, « Is the Security Council the Judge of its Own Legality? » dans Emile Yakpo et Tahar Boumedra, dir., *Liber amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, 629 à la p. 636; Frowein et Krisch, *supra* note 7 à la p. 709; Angelet, *supra* note 28 à la p. 221; Denis, *supra* note 15 aux pp. 214, 268 et s. et 275; Saul, *supra* note 23 à la p. 158. Certains auteurs estiment néanmoins que l'exercice de pouvoirs « législatifs » par le Conseil de sécurité ne pose pas véritablement problème à cet égard. Voir en ce sens Pierre d'Argent *et al.*, « Article 39 » dans Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, dir., *La Charte des Nations unies : Commentaire article par article*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2005, 1131 aux pp. 1163-1164.

<sup>32</sup> Arangio-Ruiz, *supra* note 17 à la p. 693.

<sup>33</sup> Voir José A. Alvarez, « The Security Council's War on Terrorism : Problems and Policy Options » dans Erika de Wet et André Nollkaemper, dir., *Review of the Security Council by Member States*, Anvers, Intersentia, 2003, 119 à la p. 122.

<sup>34</sup> Voir par exemple Mohammed Bedjaoui, « Du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité » dans *Nouveaux itinéraires en droit : hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, 69.

une quelconque concrétisation<sup>35</sup>. Seules les réactions des États paraissent alors susceptibles de faire apparaître les limites que ceux-ci entendent voir respectées par le Conseil dans son action. Tel fut le cas dans l'affaire *Lockerbie*, lorsque les États membres de l'Organisation de l'Unité africaine ont annoncé, en 1998, leur décision de ne plus se conformer aux mesures coercitives qui avaient été édictées par le Conseil de sécurité à l'encontre de la Libye<sup>36</sup>. Cette décision fut à l'évidence largement motivée par l'arrêt rendu peu de temps auparavant par la CIJ, dans lequel cette juridiction estimait qu'il existait bel et bien un différend de nature juridique entre la Libye, d'une part, les États-Unis et le Royaume-Uni, de l'autre<sup>37</sup>. Nombre d'États arabes et africains se sont de ce fait vus confortés dans leur conviction que le Conseil de sécurité avait, dans sa décision initiale de 1992, exercé des pouvoirs de nature judiciaire, excédant par là les pouvoirs que lui conférait la *Charte*.

En contraste, les réactions des États à l'adoption de la résolution 1373 (2001), puis de la résolution 1540 (2004), se sont révélées beaucoup plus mesurées. Si un petit nombre de membres des Nations unies se sont inquiétés de l'exercice de pouvoirs de nature législative par le Conseil au moment de l'adoption de la première de ces résolutions, la totalité des États s'est conformée sans la moindre contestation aux obligations de présentation des rapports de mise en œuvre qu'imposait la résolution 1373 (2001)<sup>38</sup>. Il est loin d'être sûr, néanmoins, que l'on puisse inférer de cette attitude un réel aval donné à l'extension des pouvoirs du Conseil de sécurité dans le champ législatif. Les circonstances tout à fait particulières de l'adoption de cette décision, de même que le contexte politique général dominé par les impératifs de la lutte contre le terrorisme, expliquent dans une très large mesure l'acceptation par les États des développements de l'action du Conseil qu'impliquait ce texte<sup>39</sup>. Il apparaît d'ailleurs révélateur, à cet égard, que l'on ait émis des doutes sur la possibilité de faire adopter la même résolution, ne fut-ce que quelques semaines plus tard, une fois l'émotion suscitée par les attentats du 11 septembre retombée<sup>40</sup>.

Quoiqu'il en soit de ce dernier point, il apparaît donc au total que le domaine de la lutte contre le terrorisme s'est avéré particulièrement « porteur » pour justifier l'exercice, par le Conseil de sécurité, de pouvoirs de nature judiciaire et législative qui ne lui sont aucunement reconnus par la *Charte*. Ceci n'a sans doute rien d'étonnant. Sur le plan international comme sur le plan interne, les nécessités de l'action anti-terroriste apparaissent comme la motivation par excellence susceptible de justifier

<sup>35</sup> Voir De Wet, *supra* note 15 à la p. 366.

<sup>36</sup> Voir sur cet épisode Kalala Tshibangu, « La décision de l'OUA de ne plus respecter les sanctions décrétées par l'ONU contre la Libye : désobéissance civile des États africains à l'égard de l'ONU » (1999) 32 *Rev. B.D.I.* 545.

<sup>37</sup> *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (exceptions préliminaires) (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, [1998] C.I.J. rec. 9 au para. 44; *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (exceptions préliminaires) (Libye c. États-Unis)*, [1998] C.I.J. rec. 115 au para. 43 [affaire *Lockerbie*].

<sup>38</sup> Voir sur ce point Denis, *supra* note 15 aux pp. 331-332.

<sup>39</sup> Voir *ibid.* aux pp. 332-333.

<sup>40</sup> Voir à ce sujet Rostow, *supra* note 1 à la p. 482; De Wet, *supra* note 14.

toutes les dérogations, tous les écarts par rapport au droit existant, de même que la concentration de pouvoirs au sein de certains organes et instances. Dans l'un et l'autre contexte, l'argument de la lutte contre le terrorisme sert particulièrement bien le pouvoir<sup>41</sup>. La concentration de tels pouvoirs aux mains du Conseil de sécurité aurait sans doute pu difficilement être imaginée en d'autres temps ou dans d'autres contextes.

C'est dans cette même logique qu'il faut comprendre la véritable surenchère des qualifications à laquelle s'est livré le Conseil de sécurité dans ce domaine au fil des ans.

## **II. Le terrorisme comme l'« une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité »<sup>42</sup>: la surenchère des qualifications**

L'importance de l'opération de qualification comme étape préliminaire à la mise en œuvre par le Conseil de sécurité des pouvoirs que lui confère le chapitre VII de la *Charte* est bien connue. Aux termes de l'article 39, ce n'est qu'après avoir qualifié une situation de menace pour la paix et la sécurité internationales, de rupture de la paix ou d'acte d'agression que le Conseil peut recommander ou imposer les mesures qui lui paraissent nécessaires pour remédier à cette situation. Il n'est certainement guère nécessaire non plus de rappeler le caractère discrétionnaire du pouvoir dont cet organe dispose dans cette opération. La très large marge d'appréciation dont il bénéficie à cet égard, tant en ce qui concerne la décision de qualifier – ou non – telle ou telle situation de menace qu'en ce qui a trait au type de mesure qu'il choisit d'adopter pour y faire face est bien établie et incontestable<sup>43</sup>. Le concept de menace contre la paix s'est ainsi avéré largement évolutif, le Conseil qualifiant de la sorte des types de situations très différentes au fil du temps<sup>44</sup>. L'inclusion du terrorisme dans cette notion n'est donc nullement problématique en soi<sup>45</sup>. La manière dont le Conseil de sécurité a exercé son pouvoir de qualification dans ce domaine a toutefois également donné lieu à des développements assez extraordinaires.

L'affaire *Lockerbie* est fréquemment présentée comme le principal point de départ de l'implication du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme. Il n'est pourtant pas sans intérêt de rappeler qu'à cette occasion, ce n'est pas le terrorisme en

---

<sup>41</sup> Sur le contexte national des États-Unis, voir « The Real Agenda », Éditorial, *New York Times* (16 juillet 2006) 11.

<sup>42</sup> Rés. CS 1535, Doc. off. CS NU, 2004, 4936<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1535 au 2<sup>e</sup> considérant du préambule.

<sup>43</sup> Voir Frowein et Krisch, *supra* note 7 à la p. 719; D'Argent, *supra* note 31 à la p. 1141; Terry D. Gill, « Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers Under Chapter VII of the Charter » (1995) 26 *Netherlands Yearbook of International Law* 33 à la p. 61.

<sup>44</sup> Voir sur ce point De Wet, *supra* note 15 à la p. 167.

<sup>45</sup> *Ibid.*

lui-même, ou des actes terroristes spécifiques, que le Conseil qualifiait de menace à la paix et à la sécurité, mais bien le refus de répondre aux demandes qu'il avait formulées antérieurement, dont celle d'extrader les individus suspectés d'être impliqués dans les attentats en cause<sup>46</sup>. Il en est allé de même à l'occasion des mesures prises à l'encontre du Soudan en 1996<sup>47</sup> et des talibans en 1999<sup>48</sup>. Durant cette période, le Conseil de sécurité a régulièrement exprimé sa conviction plus générale que « la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales »<sup>49</sup>, sans pour autant qualifier des actes terroristes spécifiques de menace pour la paix et la sécurité.

La résolution 1368 (2001), adoptée au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, marque l'amorce d'une évolution significative sur ce point. Le Conseil de sécurité y « considère de tels actes, *comme tout acte de terrorisme international*, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales »<sup>50</sup>. [Nos italiques.] C'est donc dire que, désormais, tout acte présenté comme relevant du terrorisme international, « en faisant totalement abstraction de sa gravité, de l'ampleur de ses effets, du contexte qui l'entoure, etc. »<sup>51</sup>, est susceptible de conduire le Conseil à se placer dans le cadre du chapitre VII de la *Charte*. Cette extension des qualifications s'est encore accentuée par la suite. Ainsi, à partir de 2003, cet organe a assorti sa condamnation de chacun des actes en cause de la mention du fait qu'il « considère qu'un tel acte, *comme tout acte de terrorisme*, constitue une menace à la paix et à la sécurité »<sup>52</sup>. [Nos italiques.] Dès ce moment, il n'est donc plus nécessaire, aux yeux du Conseil, qu'un fait de terrorisme présente un caractère international pour justifier une (ré)action de sa part, au titre des compétences que lui reconnaît la *Charte* (ou à tout le moins de l'interprétation qu'il en fait). Enfin, une étape supplémentaire a encore été franchie par la suite, puisque le Conseil en est venu à affirmer en 2004 que « le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations constitue *l'une des menaces les plus graves* contre la paix et la sécurité »<sup>53</sup>. [Nos italiques.]

<sup>46</sup> Rés. CS 748, *supra* note 11, art. 1. Voir sur ce point Jean-Marc Sorel, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix » dans Société française pour le droit international, *Le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Paris, Pedone, 1995 à la p. 52; David Schweigman, *The Authority of the Security Council Under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, La Haye, Kluwer Law International, 2001 à la p. 134.

<sup>47</sup> Rés. CS 1054, *supra* note 19 au 10<sup>e</sup> considérant du préambule.

<sup>48</sup> Rés. CS 1267, *supra* note 20 au 8<sup>e</sup> considérant du préambule.

<sup>49</sup> *Ibid.* au 5<sup>e</sup> considérant du préambule; Rés. CS 1333, *supra* note 20 au 7<sup>e</sup> considérant du préambule. Voir également Rés. CS 1189, Doc. off. CS NU, 1998, 3915<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1189 au 3<sup>e</sup> considérant du préambule.

<sup>50</sup> Rés. CS 1368, Doc. off. CS NU, 2001, 4370<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1368, art. 1.

<sup>51</sup> Condorelli, *supra* note 29 à la p. 835.

<sup>52</sup> Rés. CS 1465, Doc. off. CS NU, 2003, 4706<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1465, art. 1. Voir aussi Rés. CS 1516, Doc. off. CS NU, 2003, 4867<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1516; Rés. CS 1530, Doc. off. CS NU, 2004, 4923<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1530; Rés. CS 1611, Doc. off. CS NU, 2005, 5223<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1611; Rés. CS 1618, Doc. off. CS NU, 2005, 5246<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1618.

<sup>53</sup> Rés. CS 1535, *supra* note 42 au 2<sup>e</sup> considérant du préambule. Voir aussi Rés. CS 1566, Doc. off. CS NU, 2004, 5053<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1566 au 7<sup>e</sup> considérant du préambule; Rés. CS 1617, Doc. off. CS NU, 2005, 5244<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1617 au 2<sup>e</sup> considérant du préambule; Rés. CS 1624, Doc. off. CS NU, 2005, 5261<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/1624 au 3<sup>e</sup> considérant du préambule. Cette qualification se retrouve également dans plusieurs déclarations faites au nom du Conseil de sécurité par son président. Voir par exemple *Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes*

Cette véritable surenchère des qualifications – que l'on ne peut observer, une fois encore, que dans le domaine de la lutte contre le terrorisme – appelle un certain nombre d'observations. En premier lieu, il faut rappeler que l'extension de la qualification de menace contre la paix et la sécurité à des actes de terrorisme qui ne présentent aucun caractère international place cette évolution en porte-à-faux par rapport aux règles conventionnelles existantes dans ce domaine. Dans l'ensemble des conventions « sectorielles » adoptées en vue de prévenir et de réprimer diverses activités terroristes, en effet, un élément d'extranéité est systématiquement exigé pour que les faits en cause tombent sous le coup du régime conventionnel applicable<sup>54</sup>. On assiste donc, du fait des qualifications extrêmement larges opérées par le Conseil, à la création d'une disparité de régime entre réponses conventionnelle et institutionnelle au terrorisme. Dans la mesure où, même en 2005, dans la *Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire*<sup>55</sup>, les États ont estimé nécessaire de maintenir l'exigence d'un élément d'extranéité pour l'application de ce régime conventionnel, il semble permis de s'interroger sur la pertinence du choix inverse opéré par le Conseil, ainsi que sur son adéquation à la volonté du plus grand nombre des États.

En deuxième lieu, le caractère systématique de cette qualification n'est pas non plus sans poser question. Des doutes très sérieux paraissent pouvoir être exprimés quant au fait que tout acte de terrorisme (international et, *a fortiori*, non international) puisse – ou doive – être considéré comme une menace à la paix et à la sécurité (internationales)<sup>56</sup>. On peut sans doute tracer un parallèle, à cet égard, avec la remise en cause, par plusieurs juges de la Chambre des lords britannique, de la qualification de la menace terroriste comme danger pour la vie de la nation au sens de l'article 15

---

*terroristes*, Déclaration du président du Conseil de sécurité, 16 octobre 2003, (S/PRST/2003/17), en ligne : ONU <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/565/05/PDF/N0356505.pdf?OpenElement>>; *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 18 janvier 2005 (S/PRST/2005/3), en ligne : ONU <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/211/88/PDF/N0521188.pdf?OpenElement>>; *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 4 octobre 2005 (S/PRST/2005/45), en ligne : ONU <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/535/42/PDF/N0553542.pdf?OpenElement>>; *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 31 octobre 2005 (S/PRST/2005/53), en ligne : ONU <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/579/50/PDF/N0557950.pdf?OpenElement>>.

<sup>54</sup> *Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs*, 16 décembre 1970, 859 R.T.N.U. 105 (entrée en vigueur : 14 octobre 1971); *Convention de Montréal*, *supra* note 12, art. 4 (2); *Convention internationale contre la prise d'otages*, 17 décembre 1979, 1316 R.T.N.U. 205 (entrée en vigueur : 3 juin 1983), art. 13; *Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de navigation maritime*, 10 mars 1988, 1678 R.T.N.U. 201 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> mars 1992), art. 4; *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, 15 décembre 1997, R.T. Can. 2002 n° 8 (entrée en vigueur : 23 mai 2001), art. 3; *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, 9 décembre 1996, R.T. Can. 2002 n° 9 (entrée en vigueur : 10 avril 2002), art. 3; *Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire*, Doc. off. AG NU, 59<sup>e</sup> sess., Annexe, Doc. NU A/RES/59/290 (2005), art. 3.

<sup>55</sup> *Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire*, *ibid.*

<sup>56</sup> Voir en ce sens Saul, *supra* note 23 à la p. 159.

de la *Convention européenne des droits de l'homme*<sup>57</sup>, qui autorise à ce titre des dérogations à certains droits protégés par cet instrument. Certains de ces hauts magistrats ont ainsi émis des doutes sur le bien-fondé, au regard de la situation à laquelle le Royaume-Uni était confronté à l'époque, du *Derogation Order*<sup>58</sup> adopté en 2001 par le gouvernement britannique pour justifier diverses dérogations à la Convention européenne et au Pacte de 1966 sur les droits civils et politiques. Les propos les plus explicites sur ce point sont sans doute ceux tenus par lord Hoffmann :

*Whether we would survive Hitler hung in the balance, but there is no doubt that we shall survive Al Qaida. The Spanish people have not said that what happened in Madrid [les attentats de mars 2004], hideous crime as it was, threatened the life of their nation.*<sup>59</sup>

Les concepts de menace pour la paix et la sécurité, d'une part, et de danger pour la vie de la nation, d'autre part, sont évidemment différents et sont appelés à produire leurs effets juridiques dans deux cadres bien distincts. Il n'en reste pas moins qu'à l'instar de lord Hoffmann, on peut légitimement se demander si, pour prendre un exemple, le plasticage d'un bureau de poste en Corse en vue d'exercer une contrainte sur le gouvernement français devrait véritablement être considéré comme une menace pour la paix et la sécurité (internationales), voire comme « l'une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité »<sup>60</sup>.

Cette dernière qualification – ou « sur-qualification » – n'est d'ailleurs pas sans susciter elle-même d'autres interrogations. Ses conséquences pratiques sont en effet difficiles à percevoir, dès lors que la *Charte* ne confère pas de compétences supplémentaires au Conseil de sécurité pour réagir aux menaces « les plus graves » contre la paix et la sécurité – catégorie que cet instrument ne singularise d'ailleurs pas. Il faut donc visiblement comprendre cette affirmation comme une déclaration de nature essentiellement politique, qui met l'accent sur la lutte contre le terrorisme comme domaine prioritaire de l'action du Conseil en raison de l'extrême gravité des périls que les activités terroristes sont présumées faire naître. Ceci justifie alors à son tour le caractère particulièrement exigeant des mesures de suivi et de mise en œuvre instituées par le Conseil de sécurité, en particulier dans la résolution 1373 (2001)<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, S.T.E. 5 (entrée en vigueur : 3 septembre 1953) [*Convention européenne des droits de l'homme*].

<sup>58</sup> *Human Rights Act 1998 (Designated Derogation) Order 2001* (R.-U.), 2001, c. 42, S. I. 2001/1216.

<sup>59</sup> *A (FC) and others (FC) v. Secretary of State for the Home Department*, (2004), [2004] U.K.H.L. 56 (A.C.) au para. 96 [opinion de lord Hoffmann]. Dans le même sens, mais concluant différemment, voir *A (FC) and others (FC) v. Secretary of State for the Home Department*, (2004), [2004] U.K.H.L. 56 (A.C.) au para. 154 [opinion de lord Scott of Foscote].

<sup>60</sup> Rés. CS 1535, *supra* note 42.

<sup>61</sup> Sur le fait que la mise en œuvre des obligations résultant de la résolution 1373 (2001) requiert la mobilisation de ressources considérables par les États, voir Chantal de Jonge Oudraat, « The Role of the Security Council » dans Jane Boulden et Thomas Weiss, dir., *Terrorism and the UN : before and after September 11*, Bloomington, Indiana University Press, 2004, 151 aux pp. 153 et 165; 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.,

Établir que le terrorisme – dans la moindre de ses manifestations – constitue « l'une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité »<sup>62</sup> contribue manifestement à faire accepter par les États les mesures de contrôle et de suivi particulièrement intrusives et lourdes diligentées par le CCT<sup>63</sup>. C'est également une manière de justifier que l'on demande à tous les membres des Nations unies des efforts considérables en vue de mettre leur système juridique (tant sur le plan de l'appareil législatif que de la mise en œuvre concrète de celui-ci) en conformité avec les standards édictés par le CCT, même si cela ne correspond pas forcément, pour nombre de ces États, aux défis prioritaires auxquels ils sont confrontés.

En sens inverse, ce degré extrêmement élevé de priorité accordé à la lutte contre le terrorisme sert indéniablement les intérêts de certains États, en leur permettant de justifier diverses actions de répression qu'ils mènent sur le plan national. Il en est d'autant plus ainsi que, jusqu'en 2004 au moins<sup>64</sup>, les résolutions du Conseil de sécurité portant sur cette question n'énonçaient aucune définition du terrorisme<sup>65</sup>, laissant ainsi aux États une liberté presque totale pour déterminer les situations à l'égard desquelles ils entendaient mettre en œuvre les décisions générales du Conseil. Comme l'écrit Ben Saul, citant en ce sens les exemples de l'Inde, de la Russie, de la Chine, de l'Indonésie et d'Israël, « [*s]ome States have deployed the international legitimacy conferred by Council authorization to define terrorism to repress or de-legitimize political opponents and to conflate them with Al-Qaeda* »<sup>66</sup>. C'est dans cette mesure que l'on peut comprendre l'affirmation du même auteur selon laquelle « [*few States have objected to Council measures because they align (rather than interfere) with their sovereign interests* »<sup>67</sup>.

Enfin, indépendamment du phénomène de surenchère des qualifications, on relèvera encore le caractère parfois aléatoire de celles-ci. Ce fut spécialement le cas à propos des attentats perpétrés à Madrid le 11 mars 2004, que le Conseil de sécurité a condamnés en attribuant explicitement la responsabilité à l'organisation séparatiste basque Euskadi ta askatasuna (ETA)<sup>68</sup>, alors que l'enquête menée sur ces faits devait révéler dans les jours qui suivaient qu'ils avaient été commis par un groupe islamiste revendiquant des liens avec l'organisation Al-Qaïda<sup>69</sup>. Même s'il est resté isolé à ce

---

*Comment évaluer le droit pénal européen*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2006, 45 aux pp. 67-68.

<sup>62</sup> Rés. CS 1535, *supra* note 42.

<sup>63</sup> Sur le caractère exigeant et intrusif de ces mesures, voir Szurek, *supra* note 2 à la p. 23.

<sup>64</sup> Voir par exemple Rés. CS 1566, *supra* note 52, art. 3. Sur ce point, voir également Saul, *supra* note 23 à la p. 164.

<sup>65</sup> Voir par exemple Bardo Fassbender, « The UN Security Council and International Terrorism » dans Andrea Bianchi, dir., *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, Hart, 2004, 83 à la p. 97; Rostow, *supra* note 1 à la p. 484; Denis, *supra* note 15 à la p. 152.

<sup>66</sup> Saul, *supra* note 23 à la p. 160.

<sup>67</sup> *Ibid.* à la p. 161.

<sup>68</sup> Voir Rés. CS 1530, *supra* note 52, art. 1.

<sup>69</sup> Voir sur ce point Javier Jordán et Robert Wesley, « The Madrid Attacks : Results of Investigations Two Years Later » (2006) 4:5 *Terrorism Monitor* 1, en ligne : The Jamestown Foundation <[http://www.jamestown.org/terrorism/news/article.php?issue\\_id=3647](http://www.jamestown.org/terrorism/news/article.php?issue_id=3647)>; « Madrid Blasts : The Islamic Connection » *BBC News [version internationale]* (30 mars 2004), en ligne : BBC News <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3582501.stm>>.

jour, cet épisode pose de sérieuses questions quant à la fiabilité de la procédure d'établissement des faits sur laquelle s'appuie le Conseil dans ses déterminations<sup>70</sup>. Ce constat est immanquablement préoccupant, dès lors que les qualifications opérées par le Conseil dans ce domaine sont susceptibles de déboucher sur l'adoption de mesures de contrainte aux conséquences parfois très lourdes pour des États ou des entités privées. Le risque que ces mesures se révèlent dans certains cas fondées sur des analyses erronées des situations en cause s'avère ainsi bien réel.

Dans l'ensemble, le processus de qualification par le Conseil de sécurité de faits liés au terrorisme s'est donc inscrit dans un mouvement de dramatisation croissante. Cette évolution s'articule évidemment particulièrement bien avec le phénomène de concentration des pouvoirs décrit dans la première partie de la présente contribution : c'est parce que le terrorisme constitue « l'une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité »<sup>71</sup> que des pouvoirs sans précédent doivent être reconnus au Conseil pour le combattre et que des obligations particulièrement lourdes peuvent être imposées par cet organe aux États membres des Nations unies.

\* \* \*

Que la lutte contre le terrorisme appelle une action déterminée sur la scène internationale ne fait guère de doute. Les dommages humains et matériels considérables causés par les attentats du 11 septembre 2001, de même que le risque de l'utilisation d'armes (ou de moyens) de destruction massive par des (groupes) terroristes mettent pleinement en évidence la nécessité d'une coopération internationale forte et structurée dans ce domaine afin de tenter de prévenir la récurrence de tels événements. Pour autant, la façon dont cette question a été gérée par le Conseil de sécurité des Nations unies depuis une douzaine d'années suscite de sérieuses réserves.

Réserve sur la méthode, tout d'abord, en raison de la prétention de cet organe de concentrer en ses mains les pouvoirs « exécutif », « judiciaire » et « législatif » en l'absence de tout contrôle juridictionnel ou politique extérieur. D'aucuns pourront se réjouir de cette ferme détermination du Conseil qui se donne ainsi les moyens de mener une action efficace dans un domaine important<sup>72</sup>. Il peut en être d'autant plus ainsi que cette détermination tranche avec la passivité ou l'inefficacité dont on a régulièrement accusé les Nations unies en la matière depuis leur création. Mais cette efficacité ne peut s'envisager à n'importe quel prix. Comme le concluait Gaetano Arangio-Ruiz à l'issue de sa remarquable étude sur les pouvoirs du Conseil de

---

<sup>70</sup> Voir aussi en ce sens Saul, *supra* note 23 à la p. 162.

<sup>71</sup> Rés. CS 1535, *supra* note 42.

<sup>72</sup> Cette appréciation n'est pas forcément partagée en doctrine. Pour Bardo Fassbender, par exemple, le Conseil ne dispose que de moyens assez limités dans la lutte contre le terrorisme. Voir Fassbender, *supra* note 65.

sécurité : « *An absolute monarchy of the Security Council (or its permanent members) would not mark an improvement over the anarchy of the inter-State system* »<sup>73</sup>.

Pour reprendre le constat par lequel Katia Boustany mettait le point final à son article de 1990 relatif à la crise du Golfe, il ne fait guère de doute que l'on est ici face à une situation « [o]ù l'on retrouve les raisons d'être d'un indispensable respect et d'un urgent retour aux dispositions de la *Charte* »<sup>74</sup>.

Réserve sur le fond, ensuite, en raison de la priorité quasiment absolue accordée par le Conseil à la lutte contre le terrorisme. Son importance est, on l'a dit, indéniable. Il semble cependant permis de se demander si le Conseil ne tend pas à hypertrophier ce phénomène, consacrant ainsi la priorité des préoccupations des plus puissants de ses membres<sup>75</sup> sur celles de la vaste majorité des États pour lesquels les guerres ou les famines continuent à constituer des menaces considérablement plus graves et plus meurtrières que les actes de terrorisme<sup>76</sup>.

D'une façon ou d'une autre, c'est la question de la légitimité de l'action du Conseil de sécurité et de la validité de sa prétention à agir au nom de la « communauté internationale » qui se trouve ainsi une nouvelle fois posée.

---

<sup>73</sup> Arangio-Ruiz, *supra* note 17 à la p. 725.

<sup>74</sup> Boustany, *supra* note 3 à la p. 401.

<sup>75</sup> Voir sur ce point De Jonge Oudraat, *supra* note 61 à la p. 151. « *Although every permanent member of the Security Council has been the object of terrorist attacks, the United States has been the driving force behind the Council's increasingly activist stance on terrorism* ».

<sup>76</sup> Voir Yves Sandoz, « Lutte contre le terrorisme et droit international : risques et opportunités » (2002) 12 S.Z.I.E.R. 319 aux pp. 340 et 342.