

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES RÉOLUTIONS ANTITERRORISTES DU CONSEIL DE SÉCURITÉ
DES NATIONS UNIES : ÉVOLUTIONS NORMATIVES DE 2001 À 2019

TRAVAIL DIRIGÉ

PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE

MAÎTRISE EN DROIT
CONCENTRATION DROIT INTERNATIONAL ET POLITIQUE INTERNATIONALE

PAR

SERGE DAKESSIAN

JANVIER 2025

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce document diplômant se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév. 12-2023). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

Table des matières

Liste des figures.....	iv
Liste des tableaux.....	iv
Liste des abréviations, sigles et acronymes	v
Résumé.....	vi
Abstract	vii
INTRODUCTION	1
PARTIE I - LA PÉRIODE 1373 (2001) - 2001 à 2013	14
CHAPITRE 1 - De la Guerre froide à 2001.....	14
1.1 La situation libyenne dans les années 1990 et la situation au Soudan	14
1.2 Le régime de sanctions de 1999 contre Al-Qaida et les Taliban.....	17
1.3 Conclusion du chapitre 1	21
CHAPITRE 2 - Le Conseil de sécurité des Nations unies légifère.....	23
2.1 La résolution 1373 (2001).....	24
2.2 Le Comité contre le terrorisme (CCT)	33
2.3 La question de la définition	38
2.4 La résolution 1540 (2004).....	42
2.5 Réponse de l'Assemblée générale.....	48
2.6 Conclusion du chapitre 2	52
PARTIE II - LA PÉRIODE 2178 (2014) - 2014 À 2017.....	54
CHAPITRE 3 - Les combattants terroristes étrangers (CTE) et la résolution 2178 (2014).....	54
3.1 La résolution 2178 (2014) et l'influence américaine	59
3.2 Caractéristiques de la résolution 2178 (2014).....	61
3.3 Allocutions des délégations suite à l'adoption de la résolution 2178 (2014).....	66
3.4 Conclusion du chapitre 3	69
CHAPITRE 4 - Hyperactivité normative et Synergie institutionnelle.....	71
4.1 Les insuffisances dans la capacité des États	71
4.2 La mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) par les États.....	74
4.3 Les actions de l'AG et du SG : reconnaissance des pratiques du CS.....	78
4.4 Conclusion au chapitre 4.....	83

CHAPITRE 5 - Vers la consécration des pratiques du CS	85
5.1 Le Cadre international global de lutte contre la propagande terroriste - résolution 2254 (2017).....	85
5.2 Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et d'autres résolutions pertinentes.....	87
5.3 La résolution 2396 (2017)	88
5.4 Allocutions lors de la séance du CS.....	92
5.5 Conclusion au chapitre 5.....	94
CONCLUSION	96
ANNEXE A - Insuffisances identifiées par le Comité contre le terrorisme « de nature à réduire la capacité des États Membres d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers »	102
ANNEXE B - Extraits d'allocutions lors des 109e, 110e et 111e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)	105
ANNEXE C - Extraits sélectionnés de la résolution 2396 (2017).....	112
BIBLIOGRAPHIE.....	117

Liste des figures

Figure 1 - Boucle de rétroaction entre le CS et les États (« Feedback loop »)	98
---	----

Liste des tableaux

Tableau 1 - Phases d'exécution du plan du CCT	34
Tableau 2 - Citations des allocutions des États relatives à la résolution 1540 (2004)	45
Tableau 3 - Citations des allocutions des États relatives à la résolution 1540 (2004) (suite)	47
Tableau 4 - Passages de la résolution de l'AG A/RES/58/317	49
Tableau 5 - Mention de la résolution 2178 (2014) dans le rapport du SG A/70/826 (2016)	79

Liste des abréviations, sigles et acronymes

ADM	Armes de destruction massive
AG	Assemblée générale des Nations Unies
CCT	Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste
Charte	Charte des Nations Unies
CIJ	Cour internationale de justice
Comité 1267	Comité du Conseil de sécurité faisant suite à la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés. (Aujourd'hui connu sous : Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 [1999], 1989 [2011] et 2253 [2015] concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant [Daech], Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés)
Convention 1999	Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme
CS	Conseil de sécurité des Nations Unies
CTE	Combattants terroristes étrangers
DAESH	al-Dawlah al-Islāmiyyah fī al-'Irāq wa al-Shām, État islamique en Irak et au Levant en arabe
DECT	Direction exécutive du Comité contre le terrorisme
DI	Droit international
EIIL	État islamique en Irak et au Levant
ÉU	États-Unis
GCTF	Forum mondial de lutte contre le terrorisme
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
Lettre	Lettre adressée au Conseil de sécurité soumis comme document officiel du Conseil de sécurité
Liste	Liste des individus sujets aux sanctions de la résolution 1267 (1999)
NU	Nations Unies
ONU	Organisation des Nations Unies
RI	Relations internationales
SG	Secrétaire général des Nations Unies
Stratégie	Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies

Résumé

En réponse aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies a utilisé les pouvoirs du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour adopter une quantité considérable de résolutions contraignantes et a construit un corpus normatif antiterroriste imposant. Cette pratique du Conseil de sécurité a été décrite comme un élargissement de ses pouvoirs et un contournement du processus traditionnel de création d'obligations en droit international, soit celui centré sur le consentement des États dans un régime conventionnel ou coutumier. Par contre, avec le temps et particulièrement après 2014, les États semblent avoir accepté cette pratique et un consensus international a été formé à tel point, selon certains auteurs, qu'on peut considérer l'évolution interprétative des pouvoirs du Chapitre VII par le Conseil de sécurité en matière de contre-terrorisme comme étant une pratique subséquente au sens de la Convention de Vienne sur l'interprétation des traités. Ce travail propose une recherche de type « microhistoire » qui s'appuie sur méthode inductive pour évaluer les faits historiques afin de retracer le parcours historique des résolutions antiterroristes. L'évolution normative, les faits politiques qui les ont provoquées et la réponse des États et de la communauté internationale dans son ensemble face aux pratiques « législatives » du Conseil de sécurité sont identifiés. L'analyse se concentre sur les sources primaires juridiques et politiques issues des principaux organes des Nations Unies, plus particulièrement le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires comme le Comité contre le terrorisme créée en vertu de la résolution 1373 (2001), de même que l'Assemblée générale. Deux périodes seront opposées, soit celle de 2001 à 2013 dans laquelle un consensus international ne s'était pas encore formé et celle de 2014 à 2019 où les actions du Conseil de sécurité ont reçu l'assentiment de la communauté internationale. Le travail conclut en identifiant dix étapes par lesquelles un consensus des États semble s'être développé en matière de contre-terrorisme et émet l'hypothèse, à être vérifié dans une recherche future, voulant que la création de normes par les résolutions du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII constitue une nouvelle source de droit international lorsque les États y consentent par un consensus international.

Mots clés : Conseil de sécurité des Nations Unies, Assemblée générale des Nations Unies, contre-terrorisme, résolution 1373 (2001), résolution 2178 (2001), Comité contre le terrorisme, consensus international, terrorisme, combattants terroristes étrangers, urgence internationale.

Abstract

In response to the terrorist attacks on September 11, 2001, the United Nations Security Council used its powers granted by Chapter VII of the UN Charter to adopt numerous mandatory resolutions and build an impressive international counterterrorism normative corpus. This practice has been described as an expansion of the Security Council's powers and a break from the traditional process of the creation of international obligations based on State consent or customary practice. However, States seem to have accepted the Security Council's counterterrorism actions, particularly after 2014, to the point where some authors consider them as an evolutionary interpretation of Chapter VII powers under the rules of the Vienna Convention on the Law of Treaties. This paper proposes a "micro-history" type research to trace the historical political facts that triggered the adoption of counterterrorism resolutions by the Security Council and the reaction of States and the international community at large in regards to the "legislative" practices of the Security Council. The analysis focuses on the primary legal and political sources from the main United Nations bodies, in particular the Security Council and its subsidiary bodies such as the Counter-Terrorism Committee created under resolution 1373 (2001), as well as the General Assembly. Two periods will be contrasted: from 2001 to 2013, when an international consensus had not yet been formed, and from 2014 to 2019, when the Security Council's actions received the assent of the international community. The work concludes by identifying ten stages through which a consensus of States appears to have developed on matters of counter-terrorism, and hypothesizes for future research that the creation of norms by Security Council resolutions under Chapter VII constitutes a new source of international law when States consent to it by international consensus.

Key words: United Nations Security Council, General Assembly of the United Nations, counter-terrorism, resolution 1373 (2001), resolution 2178 (2001), Counter-Terrorism Committee, international consensus, terrorism, foreign terrorist fighters, international emergency.

INTRODUCTION

Le parcours normatif et politique accompli par le Conseil de sécurité (CS) des Nations Unies (NU) en matière de contre-terrorisme depuis le 12 septembre 2001 est impressionnant et inégalé depuis la création des NU en 1945. Ce travail dirigé propose de présenter l'histoire du récit normatif qui a mené à l'établissement de ce corpus légal antiterroriste international en le plaçant dans son contexte politique évolutif entre 2001 et 2019.

Parlons d'abord de l'acte constitutif du CS. Lors des négociations de la Charte des NU en 1945 à San Francisco, l'administration Roosevelt et les Alliés avaient en tête la création d'un organe exécutif international fort pour assurer la sécurité collective de ce qui était alors la communauté des 51 Membres fondateurs de la Charte. Le CS est né de l'idée qu'a eu le président américain de quatre policiers qui s'assurent du maintien de la paix et de la sécurité internationales¹; les Grandes Puissances n'allaient pas commettre les erreurs de la défunte Société des Nations et de sa paralysie en temps de crise. Cette fois, la victoire, âprement gagnée, leur donnera ce que l'organisation précédente n'a pu leur fournir : de la puissance pour agir. La signature de la Charte est le résultat de ces négociations et elle en fait et en droit un traité international, celui qui a créé l'Organisation des Nations Unies². Le Conseil de sécurité des Nations Unies fait partie des six organes principaux de l'Organisation et est certainement le plus puissant.

Essentiellement, selon l'Article 24 (1) de la Charte, « afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation³ », le CS a la responsabilité de maintenir la paix et la sécurité dans le monde et d'agir dans cette fonction au nom des Membres. La Charte alloue au CS des prérogatives considérables dont les plus notoires et extraordinaires se retrouvent au Chapitre VII⁴. Dans ce Chapitre névralgique de la Charte, le CS reçoit le pouvoir exclusif et discrétionnaire de déterminer ce qui constitue « une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression » (Art. 39). Si le CS détermine qu'une telle menace est présente, l'organe exécutif a le pouvoir de mettre en place des mesures coercitives non militaires prévues

¹ Les quatre policiers étant les ÉU, la Grande-Bretagne, la Russie et la Chine à ce moment-là, avant la fin de la guerre. Voir Schild, Georg, *The Roosevelt administration and the United Nations, World Affairs*, été 1995, pp 26 à 35. Pour Roosevelt, « security rests with the powers who have the military force to uphold it. » *Ibid* à la page 30.

² Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, pp 66 à 74, para 19.

³ Voir *Charte de l'ONU*, 26 juin 1945, RT Can 1945 no 7, art 24(1).

⁴ Voir *Ibid*, arts 39-51.

à l'article 41 de la Charte « pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » Jusqu'à la fin du siècle dernier, les sujets visés par les mesures contraignantes du Chapitre VII étaient généralement un ou quelques États qui ne se conformaient pas aux demandes du CS dans un cas particulier et géographiquement circonscrit. C'est via cet article que le CS peut imposer des mesures économiques et politiques comme des sanctions, par exemple⁵. C'est aussi selon cet article que les résolutions antiterroristes importantes ont été adoptées. En devenant Membres des NU, les pays « conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du CS conformément à la présente Charte » (Art. 25)⁶. Enfin, l'article 103 prévoit que « [e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. » Ainsi, les décisions du CS, qui sont effectivement en vertu de la Charte, détiennent une priorité hiérarchique en droit international.

Ce bref exposé des pouvoirs du CS dans la Charte est pertinent pour les présentes, puisque les résolutions antiterroristes du CS à partir de 2001 marquent une nouvelle pratique qui a testé les limites de ses compétences conventionnelles.

C'est donc dans une atmosphère institutionnelle de solidarité universelle envers les ÉU, d'effroi et d'urgence internationales que le CS adopte, le 28 septembre 2001, la résolution 1373 (2001)⁷ rédigée et soumise par les Américains⁸. Le CS s'avance sur un terrain jusque-là inconnu. La résolution 1373 (2001) crée des obligations homogènes à l'ensemble des 193 États Membres des NU⁹. Le CS assume le rôle de législateur international en interprétant de façon élargie ses pouvoirs à l'article 41 de la Charte¹⁰. Tel un

⁵ Voir *Charte de l'ONU*, *supra* note 3, arts 41-42. L'article 42 prévoit la possibilité de prendre de toute action militaire, mais l'ONU n'ou le CS n'ayant pas de forces militaires en tant que telles, dépend des forces des Membres des NU.

⁶ Voir *Ibid*, art 25.

⁷ Voir CS NU, 56^e année, Doc NU S/PV.4385 (2001) Rés S/RES/1373.

⁸ Voir Paul C. Szasz, « The Security Council starts legislating » (2002) 94:4 *The American Journal of International Law* 901 à la p 903.

⁹ Voir Jean E. Cohen, *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2012 à la p 272.

¹⁰ L'utilisation du terme « législateur » pour décrire le CS ainsi que le qualificatif « législative » associé à ses résolutions peut sembler controversé puisqu'en principe, la Charte des NU n'établit pas d'organe législatif. Par contre, les effets des résolutions traités dans ce travail peuvent être qualifiés ainsi. Voir en général Szasz, *supra* note 9; voir aussi Stefan Talmon, « The Security Council as world legislature » (2005) 99:1 *American Journal of International Law* 175; voir aussi Ian Johnstone, « The Security Council as Legislature » dans Bruce Cronin et Ian Hurd, dir, *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, New York, Routledge, 2008, ch 5 à la p 90.

traité ratifié, mais sans leurs consentements, les Membres doivent incorporer dans leurs législations nationales des mesures propres pour se conformer aux normes édictées par le CS dans la résolution.

La résolution 1373 (2001) est novatrice puisque le CS régit un phénomène de nature abstraite et hypothétique, soit d'empêcher le financement et l'appui d'actes de terrorisme en général, et non une situation de crise précise temporaire. Les actions demandées par le CS aux États ne sont ni limitées dans le temps, ni liées à la réalisation d'un objectif précis, ni démarquées géographiquement¹¹. Le CS établit aussi un organe subsidiaire, le Comité contre le terrorisme (CCT), chargé de suivre l'application de la résolution par les États¹².

La résolution était loin de faire l'unanimité malgré le fait que la communauté internationale était mobilisée pour agir suite aux attaques à New York. L'autrice Kim Lane Scheppele, une critique de la voie législative prise par le CS, la caractérise comme étant une « Globale Patriot Act »¹³. Elle se préoccupe notamment du fait que le CS a omis de lier l'application des normes antiterroristes aux droits humains¹⁴, que le manque de définition du terme « terrorisme » dans la résolution ouvre la porte à des abus des branches exécutifs nationales¹⁵ et qu'un organe non représentatif comme le CS (qui contient 15 Membres) puisse adopter du « droit international d'urgence »¹⁶ contraignant pour tous les Membres des NU¹⁷.

Un des principes fondateurs de la Charte est l'égalité souveraine de tous ses Membres¹⁸ et toute norme, en principe, se fonde sur le consentement des États qui ont la volonté de s'y conformer. Suivant ce précepte, généralement parlant, les sources primaires de droit international sont donc traditionnellement

¹¹ Andrea Bianchi, « Security Council's Anti-Terror Resolutions and their Implementation by Member States - an overview » (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 1044 à la page 1045.

¹² Voir CS NU, S/RES/1373, *supra* note 7 au para 6.

¹³ Kim Lane Scheppele, « The Global Patriot Act » (30 août 2011), en ligne : <<https://prospect.org/world/global-patriot-act/>>.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Kim Lane Scheppele, « Le Droit de la sécurité internationale », *Actes et recherches internationales*, Le Seuil, 2008, no 173, pp 28 à 33.

¹⁷ Kim Lane Scheppele, « From a war on terrorism to global security law », *Institute for Advanced Study*, 2013, repéré à <<https://www.ias.edu/ideas/2013/scheppele-terrorism>>.

¹⁸ Voir *Charte de l'ONU*, *supra* note 3, art 2(1).

les conventions internationales, la coutume internationale, qui reflètent une pratique générale reconnue comme étant le droit et, enfin, les principes généraux de droit reconnus par les nations¹⁹.

Cohen considère qu'en s'arrogeant la compétence de légiférer des menaces abstraites, générales et permanentes au nom de la communauté internationale dans son ensemble et non pas une menace particulière, le CS change radicalement le mode d'élaboration et la fonction du droit international consensuel²⁰. Dans la même veine, Elberling rejette une interprétation dite « évolutive » du Chapitre VII de la Charte. Pour cet auteur, le système onusien ne contient pas un organe législatif et, ultimement, il estime que le CS a agi *ultra vires*, c'est-à-dire au-delà des pouvoirs accordés par la Charte²¹.

Similairement, Happold croit aussi que le CS dépasse le cadre de ses compétences et arrive à la conclusion que les pouvoirs du Chapitre VII ne peuvent être exercés par le CS qu'en réponse à des situations particulières et non abstraites. Par contre, puisque les résolutions du CS sont généralement considérées comme étant légales *prima facie* en DI, la résolution 1373 (2001) doit être réputée valide, surtout en tenant compte qu'aucune procédure de révision des décisions du CS n'existe en droit international²². Il évoque la possibilité de combler cette lacune en établissant un partenariat avec l'Assemblée générale des NU afin de s'assurer que les nouvelles normes reflètent la volonté de la majorité des États²³. Il termine en affirmant même si sa légalité ne peut être contestée, la résolution est liée à des enjeux de légitimité qui, si elle s'affaiblit aux yeux des Membres, pourrait éventuellement mettre en péril l'autorité du CS. Analysant la résolution 1373 du prisme du droit international hégémonique, Alvarez ne réfute pas la légalité selon la Charte ni la légitimité politique des résolutions législatives. Il prétend par contre qu'en contournant le processus multilatéral pour décréter des mesures antiterroristes universelles, la pratique législative du CS manifeste un droit international hégémonique²⁴. Conséquemment pour l'auteur, si et

¹⁹ Cour internationale de justice, Statut de la Cour international de justice, 24 octobre 1945 à l'art 38, en ligne : <<https://www.icj-cij.org/fr/statut>>.

²⁰ Voir Cohen, *supra* note 9 à la p 274.

²¹ Voir Bjorn Elberling, « The ultra vires character of legislative action by the Security Council », (2005) 2:2 International Organizations Law Review 337 à la page 351

²² Matthew Happold, « Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations » (2003) Leiden Journal of International Law 16 aux pages 607-609.

²³ Voir *ibid*.

²⁴ Voir José E. Alvarez, « Hegemonic International Law Revisited » (2003) 97:4 The American Journal of International Law 873 aux pages 875 et 888.

quand le Conseil décide de légiférer de nouveau, il serait bien avisé de s'assurer que ses actions expriment la volonté de la communauté internationale tout entière²⁵.

Dans une approche positiviste, Talmon ne conteste pas l'interprétation de l'article 41 par le CS affirmant que les États ont consenti à être liés par le dispositif de la Charte en adhérant au traité²⁶. Par contre, il y voit plusieurs inconvénients comparativement à la négociation de conventions, notamment que les dispositions de la résolution un manquent de clarté pour un acte législatif; l'absence de travaux préparatoires, présents lors des négociations d'une convention, nuit à l'interprétation, et; la supervision de mise en application de lois criminelles, financières et administratives de 191 États Membres pourrait devenir impraticable²⁷. Il admet toutefois qu'un pouvoir législatif du CS a la capacité de devenir un instrument puissant pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais prévient lui aussi qu'il serait bien avisé pour le CS de s'assurer que toute législation future reflète la volonté générale des États membres²⁸.

Aussi, dans la veine d'une interprétation positiviste de la Charte, Bianchi ne considère pas les arguments voulant que le CS ait agi au-delà de ses compétences très convaincantes en droit²⁹. Il considère que les actions législatives du CS reflètent plutôt une situation d'urgence le processus d'élaboration de traités multilatéraux, long et fastidieux, ne saurait répondre rapidement. L'auteur reconnaît que, d'une certaine façon, le CS a assumé le rôle d'un « world government, rather than as a peace enforcer. »³⁰ Il nuance par contre la qualification de l'aspect législatif des résolutions en remarquant que les mesures adoptées par le CS requièrent nécessairement la mise en application de celles-ci par les États dans leur système juridique national. Le CS dépend ainsi sur eux pour la mise en œuvre efficace de sa stratégie antiterroriste transnationale³¹.

²⁵ Voir *Ibid* à la page 888.

²⁶ Voir Talmon, *supra* note 10 aux pages 179 à 186.

²⁷ Voir *Ibid* aux pp 192-193.

²⁸ Voir *Ibid* à la p 193.

²⁹ Andrea Bianchi, « Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion » (2007) 17:5 *The European Journal of International Law* 881 à la page 887.

³⁰ Voir Andrea Bianchi, « Security Council's Anti-Terror Resolutions and their Implementation by Member States - an overview » (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 1044 à la page 1045.

³¹ Voir *Ibid*.

Le professeur Bianchi soulève néanmoins plusieurs aspects problématiques, dont l'imprécision des infractions pénales à être adoptés par les législations nationales³². Ces lacunes ne rendent le CS ni bien adapté ni bien équipé pour jouer le rôle de législateur mondial, compromettant potentiellement sa légitimité qui, selon l'auteur, mettrait en péril la conformité efficace des mesures obligatoires³³. De plus, le fait que peu d'États ont contesté le pouvoir du CS est dû, possiblement, dit-il, à une perception de leurs parts que cette façon d'agir constitue une forme acceptable de créations de normes dans le contexte de l'automne 2001 et les aléas exceptionnels de la menace en question. Toutefois, opine Bianchi, afin de maintenir cette perception de légitimité, le CS devra nécessairement s'employer à combler les déficiences mentionnées et à respecter les valeurs universelles de la communauté internationale, dont les principes de droit général et les droits humains³⁴. De plus, puisque l'application nationale des dispositions antiterroristes se fonde entièrement sur la volonté et la capacité des États, le soutien politique expresse ou implicite de l'AG semble indispensable³⁵. Enfin, de façon importante, l'usage par le CS de mesures d'urgence de la sorte doit être, selon lui, conditionnel à la conclusion qu'aucune alternative normative n'est disponible en droit international pour contrer la menace en question³⁶.

Helper soulève que la résolution 1373 (2001) présente plusieurs caractéristiques de ce qu'il nomme « nonconsensual international law-making³⁷ », mais elle ne remplace pas l'approche consensuelle de l'élaboration des traités, puisque le CS demande à tous les États de devenir parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, y compris la Convention de 1999³⁸. Il note que la création du CCT est particulièrement significative, puisque le manque de mécanisme international de suivi auprès des Membres représente une faiblesse importante de ce régime de traités. Le CS a donc exercé « a unique global legislative function » complémentaire au régime conventionnel³⁹.

Rosand rejette d'emblée l'affirmation que la pratique législative du CS dépasse son mandat qui lui est octroyé par la Charte. Pour l'auteur, l'adhésion à la Charte est l'équivalent d'un consentement implicite

³² Voir *Ibid* à la p 1065. Ce principe de légalité est connu sous la locution latine *nulla poena sine lege*, aucune punition sans loi.

³³ Voir *Ibid* à la p 1071.

³⁴ Voir *Ibid* à la p 1073.

³⁵ Voir Bianchi, « Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion » *supra* note 29 à la p 918.

³⁶ Voir *Ibid*.

³⁷ Laurence R. Helfer, « Nonconsensual International Lawmaking » [2008] 2008:1 U Ill L Rev 71 à la p 81.

³⁸ Voir *Ibid*.

³⁹ Voir *Ibid* à la p 82.

de chaque action du CS en vertu Chapitre VII⁴⁰. L'inefficacité du processus de négociation de traité à l'AG, particulièrement en matière de contre-terrorisme où l'impasse sur la définition du « terrorisme » n'arrive pas à être résolue, est justement l'une des raisons pour laquelle le CS a dû adopter la résolution 1373 (2001). Ses pouvoirs conventionnels lui ont permis d'agir rapidement face à « the global and imminent terrorist threat. »⁴¹ Le fait que le CS n'ait pas inclus une définition du terrorisme et permette à chaque État d'appliquer sa propre définition démontre en fait que le CS ne voulait pas interférer dans ce débat⁴². Il loue par ailleurs le travail du CCT relativement à la coopération et au renforcement des capacités des États⁴³. Rosand tempère malgré tout ses propos en suggérant que cette pratique législative du CS doit être exercée d'une façon prudente pour s'assurer que la plupart des États la considèrent comme appropriée et relevant de la compétence de l'organe. Plus important encore, ce pouvoir législatif ne devrait être exercé qu'à titre exceptionnel lorsqu'une menace nouvelle et urgente non prise en compte dans le régime conventionnel existant apparaît et seulement suite à des efforts raisonnables confirmant que les résolutions contraignantes reflètent la volonté de la communauté internationale⁴⁴.

Dans son analyse en 2010⁴⁵, Abi-Saab lie les résolutions antiterroristes du CS⁴⁶ à un « état d'urgence international » par lequel le CS a établi un régime temporaire en vertu du Chapitre VII pour contrer la menace urgente du terrorisme suite aux attaques de 2001. À l'instar d'une branche exécutive nationale dotée de pouvoirs exceptionnels suite à une déclaration d'un état d'urgence, les prescriptions du CS ne peuvent être intemporelles et doivent éventuellement faire l'objet d'un consensus international pour être incorporées au droit international général. Il avance lui aussi que l'acceptation par la communauté internationale de la résolution 1373 (2001) ainsi que la coopération des Membres avec le CTC peuvent être expliquées par le choc psychologique des événements du 11 septembre 2001 (ci-après « 11 septembre ») et une perception commune d'une menace mondiale exceptionnelle. Ceci ne peut

⁴⁰ Voir Eric Rosand, « The Security Council as Global Legislator: Ultra Vires or Ultra Innovative » (2005) 28:3 Fordham Int'l LJ 542 à la p 574.

⁴¹ Voir *Ibid* aux pp 576-577.

⁴² Voir *Ibid* à la p 582.

⁴³ Voir *Ibid* à la p 583.

⁴⁴ Voir *Ibid* aux pp 578 à 587.

⁴⁵ Georges Abi-Saab, « The Security Council Legibus Solutus? On the Legislative Forays of the Council » dans Marcelo Kohen et Laurence Boisson de Charzournes, dir, *International Law and the Quest for its implementation. Le droit international et la quête de sa mise en œuvre - Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas*, Brill Nijhoff, 2010, 23.

⁴⁶ Le CS a adopté une autre résolution législative en 2004, 1540 (2004), sur la non-prolifération des armes de destruction massive par les acteurs non étatiques. Voir *infra* ch 3.

d'aucune façon être considéré comme un entérinement de la pratique législative du CS en général et doit plutôt être vu comme une solution de crise associée spécifiquement au contexte. Si jamais les dispositions de la résolution 1373 (2001) venaient à être acceptées par tous les États comme ayant une valeur normative permanente, d'un commun accord, c'est plutôt cette variable qui transformera un décret du CS en une norme de droit international général et non la résolution en soi. Celle-ci aura servi, en fin de compte, de véhicule à une proposition normative menant au consensus⁴⁷.

Si nous sautons à quelque vingt ans plus tard, Duffy et van den Herik signalent que le CS « has become the dynamo of international counter-terrorism legislation and policy, using its unique role and powers to generate detailed regulation with wide-reaching effect. »⁴⁸ Parlant des résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017), deux résolutions décisives dans la lutte contre le terrorisme aujourd'hui⁴⁹, Cahin et Lagrange précisent que « [e]n poursuivant l'œuvre normative amorcée en 2001 par la résolution 1373, c'est également la mutation de son propre rôle que le Conseil entérine. »⁵⁰. Les auteurs mentionnent de plus que les actions du CS « s'inscrivent pleinement dans cette dynamique législative contemporaine du Conseil de Sécurité. »⁵¹

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste rend compte au Conseil des droits de l'homme en 2019 que « l'approche globale de la législation antiterroriste, ne permettant aucunement d'évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures, ont montré qu'un consensus mondial existait quant à l'impératif du risque zéro en matière de lutte antiterroriste (...). »⁵² De Londras, elle, indique que tant le CS que l'AG ont

⁴⁷ Voir Abi-Saab, *supra* note 45 aux pp 36 à 43.

⁴⁸ Voir Helen Duffy, Larissa van den Herik, « Ch.11 Terrorism and the Security Council » dans Robin Geib et Nils Melzer, dir, *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 2021 à la p193.

⁴⁹ Voir CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7272 (2014) Rés S/RES/2178 et CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.8148 (2017) Rés S/RES/2396.

⁵⁰ Voir Cahin Gérard et Évelyne Lagrange, « Les résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité : l'adaptation de la stratégie antiterroriste des Nations Unies au phénomène des « Combattants terroristes étrangers » (2018) *Annuaire français de droit international* 356 à la p 356.

⁵¹ Voir *Ibid* à la p 362.

⁵² Voir *Effet des mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique et sur les droits des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme - Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, CDH NU, Doc NU A/HRC/40/52 (2019) au para 6.

favorisé une approche élargie de la lutte contre le terrorisme et ont construit « a resilient and dense institutional architecture for transnational counter-terrorism. »⁵³ Similairement, Ní Aoláin réfère à une « global counterterrorism architecture » pour parler de la structure institutionnelle mise en place⁵⁴.

Mais que s'est-il passé entre le début de la guerre au terrorisme et la fin des années 2010? McKeever nous apprend que, dans les cinq années qui ont suivi le 11 septembre, le CS a adopté 19 résolutions spécifiquement sur le contre-terrorisme contenant 78 paragraphes dans les dispositifs interpellant les États à agir. De ceux-ci, 29 constituaient des mesures obligatoires. En revanche, pour la période 2014 à 2019, soit après l'arrivée de Daesh sur la scène politique internationale, le Conseil a fait passer 16 résolutions antiterroristes, dont sept en vertu du Chapitre VII, mais englobant plus de 350 paragraphes dans les dispositifs dirigés vers les Membres, dont pas moins de 85 obligations contraignantes, une multiplication par près de cinq⁵⁵.

La professeure Daniele Musmeci prétend que les États ont été largement favorables aux résolutions législatives antiterroristes à partir de 2014⁵⁶. En fait, elle affirme que :

« [T]he International Law Commission, in its 2018 report on the subsequent practice for the purpose of treaty interpretation, noted that such practice can arise from the conduct of an organ of the international organization if States react in such a way as to support the conduct in question. [...] In addition, as the ILC suggested, subsequent practice has also the effect to confirm that an 'evolved understanding' of a certain provision is agreed upon by Member States. The above considerations permit to assert that the evolutive interpretation of Article 41 of the UN Charter, based upon the subsequent practice of the UNSC supported by States, is able to legally justify the adoption of general resolutions but only for the strict purpose of regulating the fighting against terrorism, which states deem to be a collectively shared effort⁵⁷. » (nous soulignons)

En d'autres termes, la pratique institutionnelle du CS de légiférer en matière de contre-terrorisme peut aujourd'hui être qualifiée comme étant une pratique subséquente de l'organe au sens de l'article 31 3(b)

⁵³ Fiona de Londras, *The Practice and Problems of Transnational Counter-Terrorism*, Cambridge University Press, 2022, ch 3. à la page 93.

⁵⁴ Fionnuala Ní Aoláin, « The Limits of Law and the Value of Rights in Addressing Terrorism - A Study of the UN Counterterrorism Architecture » dans Claire Finkelstein, Jens David Ohlin et Mitt Regan, dir, *Between Crime and War*, Oxford University Press, 2023, ch 2 à la p 36.

⁵⁵ Voir David McKeever, « Revisiting Security Council action on terrorism: New threats; (a lot of) new law; same old problem? » (2021) 34:2 *Leiden Journal of International Law* 441 à la p 447.

⁵⁶ Voir Daniele Musmeci, « Taking stock: Assessing the current status and evolution of the United Nations Security Council's legislative resolutions » (2023) 28:2 *Journal of Conflict and Security Law* 389 à la p 407.

⁵⁷ Voir *Ibid.*

de la Convention de Vienne sur l'interprétation des traités⁵⁸ pour éclairer l'interprétation *de jure* du Chapitre VII de la Charte; les États Membres ont acquiescé au nouveau rôle que s'est octroyé le CS.

En présumant que le constat de Musmeci est juste, nous pouvons poser les questions suivantes : suite à l'étonnement presque généralisé de l'adoption de la résolution 1373 (2001), de quelle manière la communauté internationale est-elle arrivée à un consensus sur la pratique législative antiterroriste du CS? De quelle façon le CS a-t-il procédé pour ériger l'architecture antiterroriste internationale? Peut-on identifier des éléments qui ont favorisé l'acceptation par la communauté internationale de l'interprétation évolutive que fait le CS relativement aux pouvoirs qui lui sont conférés au Chapitre VII de la Charte?

Pour trouver des éléments de réponses à ces questions, nous proposons de suivre une démarche analytique historique partiellement normative en droit international⁵⁹. En retraçant l'histoire juridique des résolutions, nous voulons analyser l'évolution des prérogatives conventionnelles que le CS croit détenir. De plus, nous voulons examiner les phases de la « mutation » de son rôle depuis 2001.

Le champ de l'histoire du droit international étudie ces types d'évolutions et les raisons qui motivent les changements⁶⁰. L'approche normative, souvent utilisée par les juristes⁶¹, valorise la généalogie des concepts légaux et cherche à trouver des indices dans le passé afin d'identifier les transformations à travers le temps afin de tenter d'expliquer le présent⁶². Inspirée des positivistes, l'approche purement légaliste de cette branche a par contre tendance à trop se concentrer sur l'aspect « interne » du DI, c'est-à-dire de considérer le domaine du DI comme étant « self-contained »⁶³ et cherche à trouver la « bonne » réponse à tout problème juridique dans le système fermé, au risque d'occulter des éléments externes interdisciplinaires pertinents⁶⁴.

⁵⁸ Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, RT NU vol 1155, en ligne (pdf) : <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1_1_1969.pdf>.

⁵⁹ Ignacio de la Rasilla, *International Law and History - Modern Interfaces*, Cambridge University Press, 2021 à la p 220.

⁶⁰ Valentina Vadi, « International Law and Its Histories: Methodological Risks and Opportunities » (2017) 58:2 Harvard International Law Journal 311 à la page 325.

⁶¹ Par opposition aux historiens non juristes. Voir *Ibid* aux pp 325-326.

⁶² Voir *Ibid* à la p 348.

⁶³ Voir de la Rasilla, *supra* note 59 aux pp 223-224.

⁶⁴ Voir Vida, *supra* note 60 à la p 350.

Nous souscrivons généralement à une approche plus positiviste en droit international et considérant que la pratique législative du CS est liée aux dispositions de son traité constitutif, il est pertinent de le faire, selon nous. Par contre, afin de trouver des signes d'acceptation, apparemment implicite, de la part de la communauté internationale, il est impératif d'effectuer une étude interdisciplinaire en politique internationale afin de permettre, si possible, de les identifier.

Considérant la précision institutionnelle du sujet ainsi que la relativement courte période applicable, soit de 2001 à 2019, nous proposons une recherche de type « microhistoire » qui s'appuie sur méthode inductive pour évaluer les faits historiques⁶⁵. Une analyse qualitative principalement de sources primaires sera effectuée comme suit :

- Sources normatives : résolutions importantes du CS et de l'AG, lettres des présidents des organes subsidiaires comme le CCT, avis consultatifs de la Cour internationale de justice.
- Sources politiques : allocutions étatiques/procès-verbaux des réunions du CS et de l'AG; institutions internationales autres.
- Sources historiques : sites internet de médias reconnus, documents de travail d'ONG.

Le travail sera divisé en deux périodes, soit la Période 1373 (2001) de 2001 à 2013 et la Période 2178 (2014) de 2014 à 2019, qui représentent selon nous des points de démarcations méthodologiquement justifiés par les actions des différents acteurs et l'importance des résolutions adoptées. La première période couvre les activités du CS post-11 septembre tandis que la deuxième couvre les mesures prises pour contrer l'EIII. Les analyses seront similaires pour les deux sections dans le but de comparer les deux stades à la fin du travail, soit l'analyse des résolutions, des procès-verbaux et des documents des organes subsidiaires du CS. La seule différence sera que la première section contiendra un bref historique des actions antiterroristes du CS entre la fin de la Guerre froide et le 10 septembre 2001. Il est important de noter que, considérant le volume considérable d'activités législatives par le CS, la décision méthodologique de se concentrer que sur les résolutions créant un droit international général nouveau et non sur celles visant

⁶⁵ « Micro-history adopts an inductive method for evaluating historical evidence (...). Micro-history narrates a story in an attempt to complete an historical jigsaw. The pieces are all there; they just need to be put in the right order. It relies on qualitative analysis. » Voir Valentina Vadi, « Perspective and Scale in the Architecture of International Legal History » (2019) 30:1, Oxford University Press 53 à la p 62.

les régimes de sanctions, très importantes par ailleurs. Ces dernières seront traitées secondairement lorsque le propos le requiert.

Les premières sources ci-haut feront l'objet d'une étude généalogique afin d'identifier l'évolution normative des résolutions antiterroristes. Cette section sera juxtaposée aux réactions des États telles qu'exprimées dans leurs allocutions dans le contexte spécifique des NU afin mettre en évidence des indications d'acceptation, ou d'objections, de la pratique du CS. Dans le but de mieux comprendre la synergie CS-communauté internationale, les exigences criminelles, pénales et administratives du CCT et de sa Direction exécutive (DECT), qui sont les points de contact avec les États au nom du CS, se rajouteront. Ce faisant, nous pourrons, d'un côté, examiner les réactions étatiques face aux intrusions nationales toujours plus profondes créées par les obligations antiterroristes internationales et, de l'autre, cerner les ambitions législatives du CS.

Pour toutes ces analyses, le langage utilisé par le CS relatif à la détermination de la menace contre la paix et la sécurité internationales (art.39) et les mesures coercitives imposées (art. 41) seront mis en évidence afin de constater la caractérisation des concepts utilisés et d'enregistrer les pratiques du CS pour une période donnée. Les déclarations exhortatives en préambule pourront aussi être signalées si elles laissent présager des mesures plus coercitives dans un avenir rapproché. Nous noterons de plus l'escalade de la rhétorique par les acteurs à travers le temps et l'usage d'hyperboles qui pourrait accentuer la notion d'urgence, de crise, de danger ou un signal de l'importance accordée par les Membres à la mise en place d'actions rapides. Enfin, les ÉU étant ce qu'ils sont, nous soulignerons les moments dans lesquels ils jouent un rôle incontournable.

En ratissant ces documents, nous chercherons des références aux concepts de consensus⁶⁶, d'urgence d'agir⁶⁷, considérant la fréquence à laquelle cette notion a été soulevée dans la revue de littérature, de

⁶⁶ Nous utilisons la définition de Pascual-Vives : « As a result of the decentralized and eminently voluntary nature of public international law, the formation, amendment and termination of international rules stems from the agreement reached jointly by the States (*consensus generalis*), in particular those especially affected. This *consensus generalis* appears not only through constant and uniform repetition of a practice (thus becoming customary international law), but also through its codification in international multilateral treaties. » Voir Francisco Pascual-Vives, *Consensus-Based Interpretation of Regional Human Rights Treaties, International Studies in Human Rights*, vol 129, 2019 au chapitre 1 ("The Notion of Consensus in Public International Law").

⁶⁷ Compris dans les présentes comme étant des « phénomènes politiques imprévus et inattendus qui exigent une action immédiate. » Voir Fionnuala Ní Aoláin « L'exercice contemporain des pouvoirs d'urgence » (2018) 112 Cultures et Conflits 15.

combattants terroristes étrangers⁶⁸ et, bien sûr, de terrorisme. Dans ce cas, par contre, aucune définition n'est acceptée en DI.

Nous concluons le travail en réalisant une dérivation inductive à partir des faits les plus pertinents extraits de notre travail d'analyse. Nous identifions dix étapes prises par le CS qui ont favorisé l'acceptation de ses pratiques législatives par les États. De là, nous proposerons la formulation d'une hypothèse pour une recherche ultérieure relativement à la possibilité qu'un consensus international puisse être une nouvelle source de droit international.

⁶⁸ Une définition existe dans la résolution 2178 (2014), Voir *infra*.

PARTIE I - LA PÉRIODE 1973 (2001) - 2001 à 2013

CHAPITRE 1 - De la Guerre froide à 2001

La fin de la Guerre froide a amené un vent de changement dans les pratiques du Conseil de sécurité des Nations Unies. Durant les années 1990, le rythme auquel le CS adopte des résolutions s'accélère significativement.

Les chefs d'État ou de gouvernement des pays membres du CS se réunissent en février 1992 pour discuter de « la responsabilité du CS en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »⁶⁹ Dans ce nouvel ordre mondial, les membres du CS réaffirment leur conviction pour le système de la sécurité collective de la Charte de NU et expriment « leur profonde préoccupation à l'égard des actes de terrorisme international. »⁷⁰ La notion de la menace contre la paix de l'Article 39 de la Charte s'élargit de façon importante au cours de la dernière décennie du XX^e siècle. Le CS s'éloigne alors petit à petit de la pratique de gérer des situations particulières, urgentes ou imminentes, comme l'atteinte à l'intégrité territoriale d'un État. Dans la lutte contre le terrorisme, trois cas retiennent notre attention, ceux de la Libye, du Soudan et de l'Afghanistan, en raison de l'aspect novateur des actions du CS dans ces dossiers. Nous allons traiter les deux premiers conjointement avant d'examiner le cas de l'Afghanistan. Le but de cet exercice est de témoigner du stade embryonnaire de la stratégie antiterroriste du CS post-11 septembre.

1.1 La situation libyenne dans les années 1990 et la situation au Soudan

L'importance de ces deux cas réside dans la façon que le CS caractérise la menace terroriste d'État (à ce moment-là), l'emploi du Chapitre VII, l'usage de sanctions universelles dans une situation de contre-terrorisme et les demandes de coopération que le Conseil exige de la part de la communauté internationale.

Essentiellement, la Libye est dans la mire du Conseil parce qu'elle refusait d'extrader aux pays concernés (les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'Écosse) les suspects de deux attentats à la bombe sur aéronefs, des nationaux libyens. Quand la Libye n'a démontré aucune volonté de se soumettre à la procédure

⁶⁹ Voir *Note du Président du Conseil de sécurité*, CS NU, 47^e année, Doc NU S/23500 (1992).

⁷⁰ Voir *Ibid.*

d'extradition, le CS a adopté deux résolutions conséquentes⁷¹ qualifiées d'« historiques » par le Département d'État américain, puisque les décrets, « for the first time in the history of the United Nations, imposed Chapter VII sanctions against a state accused of acts of international terrorism. »⁷²

Le CS se montre profondément troublé par la persistance « d'actes de terrorisme international sous toutes ses formes » qui peuvent « compromettre la sécurité des États », détermine que les « actes de terrorisme international constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales » et exhorte le SG et tous les États d'encourager « individuellement et collectivement » le gouvernement libyen à coopérer.⁷³ Le CS oblige la Libye de « cesser de manière définitive toute forme d'action terroriste et toute assistance aux groupes terroristes et qu'il doit rapidement, par des actes concrets, montrer sa renonciation au terrorisme. »⁷⁴ Le CS ne définit pas ce qu'est le terrorisme dans la résolution ni n'identifie à quels groupes terroristes il fait référence⁷⁵. Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU, le CS « décide que tous les États adopteront », dans les 15 jours suivants, des mesures qui limitent le mouvement d'aéronefs et d'individus libyens, un régime de sanctions économiques et diplomatiques et un blocus technique civil et militaire en matière d'aviation à la Lybie. Par ailleurs, le CS exige des États de faire un rapport au SG sur l'avancement des mesures à être adoptées et crée, un organe subsidiaire pour travailler en étroite collaboration avec les États pour la mise en œuvre des obligations énoncées dans la résolution⁷⁶.

Il est intéressant de constater que les éléments exigés de « tous les États » ainsi que la mise en place d'organes subsidiaires pour l'application des mesures seront des pierres angulaires de la l'architecture antiterroriste à venir. Nous sommes au rez-de -chaussée de la stratégie naissante du CS.

Sans surprise, la Libye ne coopère toujours pas. Passe alors la résolution 883 (1993)⁷⁷ dans laquelle le CS affirme en préambule sa conviction « que l'élimination des actes de terrorisme international, y compris

⁷¹ Voir CS NU, 47^e année, Doc NU S/PV.3033 (1992) Rés S/RES/731; CS NU, 47^e année, Doc NU S/PV.3063 (1992) Rés S/RES/748.

⁷² Voir Office of the Secretary et Office of the Coordinator for Counterterrorism, « U.S. Department of State 1994 April: Patterns of Global Terrorism, 1993 – Department of State Publication 10136 » (avril 1994), en ligne : https://irp.fas.org/threat/terror_93/response.html.

⁷³ Voir CS NU, S/RES/731, *supra* note 71.

⁷⁴ Voir CS NU, S/RES/748, *supra* note 71 au para 2.

⁷⁵ Voir Ben Saul, « Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985-2004 » (2005) 4:1 Chinese Journal of International Law 141 à la p 149.

⁷⁶ Voir CS NU, S/RES/748, *supra* note 71.

⁷⁷ Voir CS NU, 48^e année, Doc NU S/PV.3312 (1993) Rés S/RES/883.

ceux dans lesquels des États sont impliqués directement ou indirectement, est essentielle au maintien de la paix et de la sécurité internationales. »⁷⁸ Le CS « décide également que tous les États »⁷⁹ devront procéder au gel de fonds et ressources financières libyennes en plus d'imposer d'une série de sanctions détaillées envers le gouvernement du pays africain et toute entité qui lui est assujettie en vertu du Chapitre VII de la Charte tout en confiant au Comité du CS crée par la résolution 748 (1992) de, notamment, « mettre au point rapidement les directives nécessaires à la mise en œuvre » des nouvelles sanctions⁸⁰.

L'affaire a ultimement été réglée et formalisée dans la résolution 1192 (1998) lorsque la Libye a rendu les deux suspects et a accepté sa responsabilité en 2003⁸¹. Mais pour le CS, rétrospectivement, ce fut un bon exercice de répétition.

La situation au Soudan concernait un attentat jugé terroriste contre le président égyptien, Hosni Moubarak, en Éthiopie. Le CS se déclare « profondément troublé par la persistance, dans le monde entier, d'actes de terrorisme international sous toutes ses formes », insiste sur « le besoin impérieux de renforcer la coopération internationale entre les États [afin de] prévenir, combattre et éliminer toutes les formes de terrorisme » et a réexprimé sa conviction que « la répression des actes de terrorisme international [...] est une composante essentielle du maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁸². L'usage du mot « impérieux » pour renforcer la coopération dénote quand même une certaine urgence et place une pression sur la communauté internationale. La gestion de l'incident par le CS a été interrompue par les frappes aériennes américaines sur une usine pharmaceutique à Khartoum, pensé à tort comme un lieu de production d'armes chimiques pour des fins terroristes, sous la direction d'Usama bin Laden. Celui-ci a été chassé du Soudan suite à ces frappes.

⁷⁸ Voir *Ibid* au préambule.

⁷⁹ Voir *Ibid* au para 3.

⁸⁰ Voir *Ibid* au para 9.

⁸¹ Voir Saul, *supra* note 75 à la p 150.

⁸² Voir CS NU Rés S/RES/883 au préambule.

1.2 Le régime de sanctions de 1999 contre Al-Qaida et les Taliban

La préoccupation des membres du CS en 1992 relativement aux dangers croissants du terrorisme international s'est avérée clairvoyante, particulièrement pour les États-Unis. Sur une période de cinq ans, ils ont subi trois attaques meurtrières significatives liées au terrorisme : au World Trade Center en 1993 et les attentats le même jour à leurs ambassades au Kenya et en Tanzanie en 1998. Le CS n'a pas formellement condamné la première et l'affaire a été traitée au niveau national par le système judiciaire criminel⁸³.

Les événements en Afrique, par contre, ont retenu son attention. Dans sa résolution 1189 (1998)⁸⁴, le CS condamne en préambule les « actes odieux de terrorisme international aveugle » tout en réaffirmant « la détermination de la communauté internationale à éliminer le terrorisme international sous toutes ses formes et manifestations. »⁸⁵ Le CS reprend la demande de coopération entre États pour « prévenir, combattre et éliminer toutes les formes de terrorisme ayant des conséquences pour la communauté internationale. »⁸⁶ Les paragraphes du dispositif condamnent les attentats et demandent essentiellement aux États et aux institutions internationales pour leur coopération afin d'appréhender « les auteurs de ces actes criminels lâches et les traduire en justice. »⁸⁷ La résolution ne définit pas ce qu'est le terrorisme, ne serait-ce que par sa caractérisation de « odieux » et « aveugle ». C'est aussi la première résolution qui décrit les actes de terrorisme comme étant « criminels »⁸⁸.

Trois semaines suivant les attentats à la bombe sur les ambassades américaines en Afrique, le CS adopte une résolution⁸⁹ exhortant une solution pacifique au conflit civil en Afghanistan, demandant le respect du droit international humanitaire, particulièrement de la part des Taliban et exigeant « des factions afghanes qu'elles s'abstiennent d'héberger et d'entraîner des terroristes et leurs organisations »⁹⁰, un concept qui sera récurrent. Quatre mois plus tard, les membres du CS précisent cette demande en évoquant

⁸³ Avec condamnation : voir Federal Bureau of Investigation (FBI), « Osama bin Laden », en ligne : <<https://www.fbi.gov/history/famous-cases/osama-bin-laden>>.

⁸⁴ Voir CS NU, 53^e année, Doc NU S/PV.3915 (1998) Rés S/RES/1189 adoptée moins d'une semaine après les attaques.

⁸⁵ Voir *Ibid* au préambule.

⁸⁶ Voir *Ibid* au préambule.

⁸⁷ Voir *Ibid* au para 3.

⁸⁸ Voir Saul, *supra* note 75 à la p 153.

⁸⁹ Voir CS NU, 53^e année. Doc NU S/PV.3921 (1998) Rés S/RES/1193.

⁹⁰ Voir *Ibid* au para 15.

spécifiquement les Taliban cette fois, afin qu'ils cessent « d'offrir un refuge et un entraînement aux terroristes internationaux et à leurs organisations, et que toutes les factions afghanes secondent l'action entreprise pour traduire en justice les personnes accusées de terrorisme. »⁹¹ L'organe des NU affirme aussi de nouveau « que la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »⁹²

Entretemps, les services de renseignement de l'administration du président Bill Clinton travaillaient activement sur des plans pour capturer ou même tuer Usama bin Laden, en vain, bien sûr⁹³. Celui-ci avait été formellement inculpé pour les attentats au Kenya et en Tanzanie et pour conspiration en vue de commettre le meurtre d'Américains à travers le monde depuis 1989 via le réseau Al-Qaida⁹⁴. Pour le président Clinton, le fait que les Taliban abritaient et offraient refuge au célèbre terroriste et à son organisation « constitute an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States, and hereby declare a national emergency to deal with that threat »⁹⁵ qui n'est quand même pas une mince affaire. Clinton signe un décret exécutif le 6 juillet 1999, imposant des sanctions sur les avoirs des Taliban et bloquant toute transaction commerciale avec toute entité ou toute personne associée au groupe afghan⁹⁶. L'influence américaine se fait sentir au sein du CS. Cinq mois suivant le décret de Clinton, les États-Unis déposent au SG des NU pour distribution en tant que document officiel du CS une lettre résumant l'acte d'accusation contre bin Laden⁹⁷. Dans ce document, les ÉU précisent que « les Taliban ont rejeté plus de 20 demandes présentées par les États-Unis tendant à ce qu'ils expulsent ou livrent Usama bin Laden » afin de le traduire en justice, le tout en contravention de la résolution 1214 (1998). »⁹⁸

À peine deux semaines plus tard, le CS adopte la résolution 1267 (1999), qui sera le premier bloc important de l'édifice antiterroriste transnational du XXI^e siècle. Il déplore le fait que les Taliban continuent de donner

⁹¹ Voir CS NU, 53^e année, Doc NU S/PV.3952 (1998) Rés S/RES/1214 au para 13.

⁹² Voir *Ibid* au préambule.

⁹³ Voir Glenn Kessler, « Bill Clinton and the missed opportunities to kill Osama bin Laden » (16 février 2016), en ligne : <<https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2016/02/16/bill-clinton-and-the-missed-opportunities-to-kill-osama-bin-laden/>>.

⁹⁴ Voir *United States of America v Usama bin Laden*, S(9) 98 LBS Cr1023.

⁹⁵ Voir William J. Clinton, « Executive Order 13129 » (4 juillet 1999), en ligne : <<https://irp.fas.org/offdocs/eo/eo-13129.htm>>.

⁹⁶ Voir *Ibid*.

⁹⁷ Voir *Lettre datée du 1^{er} octobre 1999, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent adjoint de la mission des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations-Unies*, CS NU, 54^e année, Doc NU S/19991021 (1999).

⁹⁸ Voir *Ibid*.

refuge à Usama bin Laden, nommer spécifiquement cette fois, lui permettant « ainsi qu'à ses associés, de diriger un réseau de camps d'entraînement de terroristes. »⁹⁹ Le CS note aussi le fait que « bin Laden et ses associés sont poursuivis par la justice des États-Unis. »¹⁰⁰

Dans le dispositif de la décision, rendue en vertu du Chapitre VII, le CS « exige » la remise de bin Laden soit à un pays dans lequel il a été inculpé, en l'occurrence, les États-Unis, ou à un pays où il pourra être arrêté et inculpé¹⁰¹. Les Taliban se voient octroyer un mois pour se conformer à la sommation, après quoi « tous les États » devront interdire tout vol d'aéronefs appartenant aux Taliban et leur infliger des sanctions financières similaires à celles contenues dans le décret présidentiel du président Clinton, mais applicables par tous les pays du monde¹⁰². Les États sont aussi non seulement interpellés à s'associer aux efforts de contraindre la délivrance du cerveau terroriste à des autorités compétentes, mais de rendre compte dans un rapport, dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur des sanctions, des mesures qu'ils ont prises pour mettre en œuvre les sanctions prévues dans la résolution « en identifiant si possible les personnes ou les entités qui seraient impliquées dans de telles violations. »¹⁰³ Un nouveau comité spécialement créé pour la tâche, le « Comité du CS suivant l'adoption de la résolution 1267 », recevra les rapports étatiques et fournira au CS les progrès en la matière¹⁰⁴. La fin des sanctions est liée à la remise de bin Laden¹⁰⁵.

Un peu plus d'un an plus tard, en décembre 2000, avec le peu de progrès dans la quête de capturer bin Laden, le CS passe une nouvelle résolution élevant la sévérité et l'étendu des sanctions avec l'importante résolution 1333 (2000)¹⁰⁶. Le Conseil réaffirme « sa conviction que la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹⁰⁷, en plus de réitérer que dû au refus des Taliban à satisfaire les demandes des résolutions 1214 (1998) et 1267 (1999),

⁹⁹ Voir CS NU, 54^e année, Doc NU S/PV.4051 (1999) Rés S/RES/1267 au préambule.

¹⁰⁰ Voir *Ibid* au préambule.

¹⁰¹ Voir *Ibid* au para 2.

¹⁰² Voir *Ibid* au para 4.

¹⁰³ Voir *Ibid* au para 6d).

¹⁰⁴ Voir *Ibid* aux para 5, 6 et 10. L'article 29 de la *Charte* octroie au CS le privilège d'établir les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires et l'article 30 de la *Charte* prévoit que le CS établit son règlement intérieur : voir *Charte de l'ONU, supra* note 3. Le Comité 1267 a été créé selon l'article 28 du *Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité*, adopté lors de sa première séance en janvier 1946 et modifié formellement 11 fois depuis en plus des notes périodiques du Président du CS sur les méthodes de travail et des procédures : voir *Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité*, CS NU, 1^{ère} année, Doc NU S/96/Rev.1 (1946). Pour la version à jour, voir *Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité*, CS NU, S/96/Rev.7 (1983).

¹⁰⁵ Voir CS NU, S/RES/1267, *supra* note 99 au para 14.

¹⁰⁶ Voir CS NU, 55^e année, Doc NU S/PV.4251 (2000) Rés S/RES/1333.

¹⁰⁷ Voir *Ibid* au préambule.

ceux-ci « font peser une menace sur la paix et la sécurité internationales. »¹⁰⁸ Le CS exhorte des Taliban, en vertu du Chapitre VII de la Charte, qu'ils ferment immédiatement tous les camps de terroristes sur les territoires sous leur contrôle¹⁰⁹. Relativement aux sanctions financières, la résolution « rappelle à tous les États l'obligation qu'ils ont d'appliquer rigoureusement les mesures décrétées au paragraphe 4 de la résolution 1267 (1999) » et décide de plus que tous les États devront :

« geler sans retard les fonds et autres actifs financiers d'Usama bin Laden et des individus et entités qui lui sont associés, tels qu'identifiés par le Comité, y compris l'organisation Al-Qaida, et les fonds tirés de biens appartenant à Usama bin Laden et aux individus et entités qui lui sont associés ou contrôlés directement ou indirectement par eux [...]. »¹¹⁰

Usama bin Laden est visé directement par les sanctions et, pour la première fois, la notion « des individus et entités associés » à lui et au groupe Al-Qaida est évoquée. Ces individus devront se retrouver sur une liste, tenue par le Comité 1267 (« la Liste »)¹¹¹. Tant la Liste que la notion non définie « des individus et entités associés » seront considérablement élargies avec le temps et tiendront une importance cruciale dans la stratégie du CS en matière de contre-terrorisme, tout comme la demande du CS au SG de mettre en place un comité d'experts afin d'émettre des recommandations au Comité 1267 pour l'optimisation des mesures énoncées¹¹².

Ce comité d'experts propose la mise sur pied d'un groupe de suivi pour la mise en œuvre des mesures imposées par les résolutions 1267 et 1333, ce que le CS fait dans sa résolution 1363 (2001) en juillet 2001, de nouveau adoptée sur le fondement du Chapitre VII de la Charte. C'est maintenant, selon le CS, « la situation en Afghanistan [qui] constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région. » En plus d'assurer un suivi, le groupe d'experts a pour mandat d'aider les États limitrophes à l'Afghanistan à bloquer l'accès à leurs territoires aux individus figurant sur la Liste et visés par les résolutions précédentes. Ces experts se spécialisent sur « des questions relatives aux douanes, à la sécurité des frontières et à la lutte contre le terrorisme. » Le Groupe devra par ailleurs soumettre un rapport de

¹⁰⁸ Voir *Ibid* au préambule.

¹⁰⁹ Voir *Ibid* aux para 1 et 3.

¹¹⁰ Voir *Ibid* au para 8c).

¹¹¹ Voir *Ibid* au para 16b).

¹¹² Voir *Ibid* aux para 7 à 11.

progrès au Comité 1267 qui, à son tour, devra rendre des comptes au CS à intervalles réguliers. Ces « questions relatives aux douanes » demeurent présentes plus que jamais aujourd’hui.

Enfin, la résolution :

« appelle instamment tous les États à prendre immédiatement des mesures pour faire respecter et renforcer, le cas échéant en promulguant des lois ou en adoptant des décisions administratives, les dispositions de leur législation ou réglementation nationales adoptées à l’encontre de leurs nationaux ou d’autres personnes ou entités opérant sur leur territoire pour prévenir et réprimer les violations des mesures imposées par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000). »¹¹³

Même si le langage utilisé n’est pas tout à fait impératif, le CS s’avance sur le terrain de légiférer sur la conduite des États en leur proposant (via le verbe « appeler »), « le cas échéant », donc si jugé nécessaire, d’adopter des lois ou des décisions administratives afin de conformer aux résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000). Ce dernier point, rétrospectivement, est un signe avant-coureur de l’approche institutionnelle privilégiée par le CS pour lutter contre le terrorisme.

Il ne faudra pas attendre longtemps pour le constater.

1.3 Conclusion du chapitre 1

Nous avons effectué un bref survol de l’histoire des actions du CS en matière de contre-terrorisme une fois que la dynamique de veto de la guerre froide fut terminée. Jusqu’à cette époque, le terrorisme était essentiellement abordé par les Membres à l’AG et la négociation de conventions et de protocoles sur la commission d’actes terroristes dans des domaines sectoriels comme l’aviation¹¹⁴.

Les États répondaient aux actes terroristes sur leurs territoires avec les outils de droit pénal interne. En fait, l’approche fondée uniquement sur la justice pénale nationale a prévalu jusqu’à la fin de la décennie,

¹¹³ Voir *Ibid* au para 8.

¹¹⁴ Pour une liste des conventions et protocoles en matière de terrorisme, au compte de 19, voir United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), « Treaties Database », en ligne : <<https://sherloc.unodc.org/cld/en/v3/sherloc/treaties/index.html>> en anglais seulement.

comme démontré par les chefs d'accusation américaines contre UBL pour les attentats de leurs ambassades en Afrique.

Nous avons vu que, durant la période discutée, le CS a déterminé que le terrorisme, sous une forme ou une autre, constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales, que sa répression est essentielle pour la sécurité collective et que la situation en Afghanistan en soi constitue une menace prévue à l'article 39 de la Charte. De par ces déterminations, le CS obtient automatiquement la compétence exclusive de gérer ces menaces.

Il est aussi intéressant de soulever le point que le CS prend la peine de distinguer les formulations sémantiques dépendant le but de son propos. Suite à une attaque, le Conseil condamne « les *actes* de terrorisme » (parfois « odieux »); quand il vise la répression ou l'élimination de la menace en général, il évoque le « terrorisme *international* » et, enfin, quand il interpelle les États, ils leur demandent de « prévenir, combattre et éliminer *toutes les formes* de terrorisme *ayant des conséquences sur la communauté internationale*. »

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, même si ce travail ne se concentre pas sur la question des sanctions du corpus légal antiterroriste, elle demeure d'une importance cruciale jusqu'aujourd'hui et constitue assurément un pilier essentiel de l'architecture.

CHAPITRE 2 - Le Conseil de sécurité des Nations unies légifère

Ce chapitre se concentrera sur deux résolutions importantes de la Période 1373 (2001). Cette dernière est « la monarque » des résolutions antiterroristes du CS. Elle incarne une ligne de démarcation en droit international due à sa nature législative. Nous passons d'abord en revue les obligations du dispositif pour ensuite effectuer une analyse des énoncés les plus pertinents de la séance au niveau ministériel qui a suivi ainsi que des allocutions des Membres des NU lors des séances de l'AG en octobre 2001.

Une analyse du programme du Comité contre le terrorisme (CCT), créé par la résolution 1373 (2001) en tant qu'organe subsidiaire du CS afin de s'assurer de l'application des dispositions obligatoires de la résolution, présentera l'ampleur et le détail des répercussions de la résolution sur la gouvernance étatique. Nous verrons comment le CS et CCT manœuvre la présence d'une lacune définitionnelle sur le terme « terrorisme » en droit international, une situation antérieure aux événements de 2001, en la transformant en un élément avantageux pour gagner la coopération des gouvernements.

La deuxième résolution consécutive de cette période, la résolution 1540 (2004)¹¹⁵ sur la non-prolifération des armes de destruction massive par les acteurs nonétatiques, se caractérise par le fait que son dispositif est entièrement du droit nouveau dans un domaine sensible pour les États, celui des armements. Malgré le fait qu'elle ait été adoptée par consensus, la communauté internationale a manifesté une froideur à l'idée que le CS puisse imposer des normes en vertu du Chapitre VII dans une sphère de compétence relevant nettement des États.

Les activités de l'AG qui ont suivi 1540 (2004), ainsi que les événements liés à l'occupation américaine en Irak, cloront le chapitre. Nous verrons que, malgré des réticences bien soutenues dans plusieurs résolutions, notamment relativement à une réforme et à la protection des droits humains, l'AG finit par reconnaître les actions législatives du CS en adoptant une Stratégie antiterroriste des NU qui appelle les États de travailler avec le CCT pour l'application des résolutions antiterroristes du CS. Nous concluons en dépit de cela qu'un consensus international sur les pratiques législatives du CS n'était pas manifeste durant cette période.

¹¹⁵ CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.4956 (2004) Rés S/RES/1540

2.1 La résolution 1373 (2001)

La réponse du Conseil de sécurité aux « épouvantables attaques terroristes »¹¹⁶ en sol américain fut rapide et sans équivoque. Avec la résolution 1368 (2001) adoptée le 12 septembre, le CS communique d'abord sa grande volonté « à combattre par tous les moyens les menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par les actes terroristes »¹¹⁷ [nos italiques].

Le changement peut sembler subtil, mais le CS a jugé qu'une spécificité supplémentaire s'avérait nécessaire, puisque, pour la première fois, le CS évoque le droit inhérent à la légitime défense individuelle et collective prévu à l'article 51 de la Charte en réponse à un acte terroriste¹¹⁸. Ce faisant, le CS établissait une équivalence entre les attaques d'Al-Qaida et une agression armée, même si ces attaques n'étaient pas attribuables à un État particulier¹¹⁹. « En d'autres termes, [le CS] a reconnu le droit à une réaction militaire unilatérale ou multilatérale. »¹²⁰ C'est dans ce paradigme militaire de « war on terror » que le monde se mobilise autour des États-Unis qui avisent le CS, tel que le requiert l'article 51 de la Charte, que fondé sur « des informations claires et irréfutables »¹²¹ des actions militaires en Afghanistan « visant à prévenir et à empêcher de nouvelles attaques sur les États-Unis » ont été entreprises¹²². Ils se gardaient aussi la prérogative d'engager de nouvelles actions contre d'autres États si leur enquête, naissante à ce moment-là, le justifiait¹²³.

Dans les cas de la Libye et des Taliban, le CS exigeait qu'on rende les personnes responsables aux États concernés pour qu'ils puissent les traduire en justice dans leur pays et éteindre les mesures infligées. Dans

¹¹⁶ Voir CS NU, 56^e année, Doc NU S/PV.4370 (2001) Rés S/RES/1368.

¹¹⁷ Voir *Ibid* au préambule.

¹¹⁸ Voir *Ibid*.

¹¹⁹ Voir Serge Sur, « Éloge du Conseil de sécurité » dans Centre Thucydide, *Annuaire français de relations internationales volume VI*, Bruxelles, éditions Bruylant, 2005, 76 à la p 84. L'article 51 de la Charte ne mentionne que « agression armée » pour déclencher le droit à la légitime défense, sans préciser qu'elle doit nécessairement émaner d'un État.

¹²⁰ Voir Chantal Jonge Oudraat, « Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme » dans Centre Thucydide, *Annuaire français de relations internationales volume VI*, Bruxelles, éditions Bruylant, 2005, 116 à la p 120. Voir aussi Willam B. Messmer et Carlos L. Yordan, « A partnership to counter international terrorism: The UN Security council and the UN member states » (2009) 34:11 *Studies in Conflict and Terrorism* 843 à la p 846.

¹²¹ Voir *Lettre datée du 7 octobre 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies*, CS NU, 56^e année, Doc NU S/2001946 (2001).

¹²² Voir *Ibid*.

¹²³ Voir *Ibid*. La Chine, qui cherchait à supprimer les groupes d'opposition au Xinjiang ainsi que la Russie, qui luttait contre les rebelles tchéchènes, ont rapidement validé les propos américains. Poutine a d'ailleurs référé à cette résolution pour justifier une entrée militaire en Géorgie, sans l'autorisation de celle-ci, en 2002 pour combattre les tchéchènes situés dans ce pays : voir de Jonge Oudraat, *supra* note 120 à la p 121.

le cas de l'Afghanistan, le CS prit de plus la voie des sanctions pour contraindre l'adhésion aux demandes¹²⁴. La résolution 1368 (2001), elle, internationalise des crimes de nature terroriste que les ÉU auraient possiblement pu traiter en empruntant la voie de la justice pénale interne, comme ils l'avaient fait pour les attaques à New York et en Afrique.

Les ÉU soumettront à peine deux semaines plus tard l'ébauche d'une des résolutions du CS les plus conséquentes à ce jour, la résolution 1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001. Le fondement légal sur lequel le CS justifie ses actions réside dans sa détermination que « de tels actes [les attaques du 11 septembre], comme tout acte de terrorisme international, constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales »¹²⁵. Le Conseil réitère « le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, que consacre la Charte des Nations Unies et qui est réaffirmé dans la résolution 1368 (2001). »¹²⁶

2.1.1 Obligations de la résolution 1373 (2001)

Agissant donc en vertu du Chapitre VII de la Charte, le CS « décide » d'abord « que tous les États doivent : a) prévenir et réprimer le financement des actes de terrorismes. »¹²⁷ Pour le CS, la première ligne de front se trouve à limiter les sources de revenus des groupes terroristes. C'était d'ailleurs à cette époque-là une préoccupation des États Membres en général avec la finalisation des négociations de la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* en 1999 (Convention 1999).¹²⁸ Par contre, en date du 28 septembre 2001, seulement 4 États l'avaient ratifié et uniquement quarante-six autres qui l'avaient signé, sans approbation parlementaire nationale, incluant les ÉU¹²⁹. Un des objectifs du CS était d'accélérer la mise en œuvre des mesures les plus importantes, à ses yeux, de la Convention de 1999, contournant le processus multilatéral habituel.

¹²⁴ Voir CS NU, S/RES/1267, *supra* note 99.

¹²⁵ Voir CS NU, S/RES/1373, *supra* note 7 au préambule.

¹²⁶ Voir *Ibid.*

¹²⁷ Voir *Ibid* au para 1a).

¹²⁸ Voir *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, AG NU, 54^e sess, Doc NU A/54/PV.76 (1999) Rés A/RES/54/109 [Convention 1999].

¹²⁹ Voir Szasz, *supra* note 8 à la p 903.

La résolution dicte en trois temps comment les États doivent précisément s’y prendre pour atteindre l’objectif énoncé. En premier lieu, les membres sont tenus d’adopter, si ce n’est déjà prévu dans leurs systèmes pénaux respectifs, des infractions qui criminalisent la fourniture directe ou indirecte de fonds utilisés « dont on sait qu’ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme » par leurs nationaux ou des personnes se trouvant sur leur territoire¹³⁰. Les États se voient aussi obligés de geler « sans attendre » tout avoir financier des personnes, ainsi que de toute entité leur appartenant ou contrôlée par elles, qui « commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent. »¹³¹ Le CS juge nécessaire enfin que chaque pays interdise explicitement à leurs nationaux et les personnes se trouvant sur leur territoire de mettre à la disposition « directement ou indirectement » à des « personnes qui commentent ou tentent de commettre des actes de terrorisme » des ressources financières de tout genre¹³².

Le CS enjoint par ailleurs les États à s’abstenir de toute forme d’assistance aux personnes « impliquées dans des actes de terrorisme », à empêcher la commission d’actes de terrorisme sur leur territoire, à réprimer le recrutement de membres de groupes terroristes, refuser de donner refuge à tout individu associé à la commission d’actes de terrorisme que ce soit par leur financement, leur organisation ou leur commission, que ces individus soient traduits en justice et, « à ce que ces actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes. »¹³³ Le CS exige aussi à ce que les États entravent les mouvements de terroristes en s’assurant d’un contrôle effectif des frontières et de l’authenticité des documents de voyage en circulation sur leur territoire¹³⁴.

La résolution 1373 introduit de plus un des points prioritaires de l’architecture antiterroriste internationale, soit celui de la coopération des États sur une multitude d’aspects rattachés à la prévention du terrorisme. On demande aux États « de se prêter la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles »¹³⁵, d’intensifier l’échange d’informations opérationnelles, d’échanger des renseignements et

¹³⁰ Voir CS NU, S/RES/1373, *supra* note 7 au para 1b).

¹³¹ Voir *Ibid* au para 1c).

¹³² Voir *Ibid*.

¹³³ Voir *Ibid* aux para 2a)-2e).

¹³⁴ Voir *Ibid* au para 2g).

¹³⁵ Voir *Ibid* au para 2f).

de coopérer sur les plans administratif et judiciaire pour prévenir les actes de terrorisme, de collaborer afin de prévenir de tels actes « en particulier dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux »¹³⁶ et, de « renforcer la coordination des efforts accomplis aux échelons national, sous-régional, régional et international afin de renforcer une action mondiale »¹³⁷ perturbant les « liens étroits » entre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée¹³⁸. Le CS demande par surcroît aux États membres d'adhérer « dès que possible »¹³⁹ aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, dont la Convention 1999.

Comme mentionné dans l'introduction, la résolution 1373 (2001) se termine par la création du Comité contre le terrorisme (CCT), qui sera « chargé de suivre l'application de la présente résolution avec l'aide des experts voulus. »¹⁴⁰ Pour ce faire, le CS somme tous les pays membres à soumettre un rapport au CCT au plus tard 90 jours suivant l'adoption de la résolution « sur les mesures qu'ils auront prises pour donner suite » aux exigences énoncées¹⁴¹. Le CCT, quant à lui, devra définir « ses tâches et présenter un programme de travail » dans les 30 jours, en consultation avec le Secrétaire général¹⁴². Le CCT jouera et joue à présent un rôle primordial dans l'environnement normatif antiterroriste international.

2.1.2 Séance CSNU suivant l'adoption de la résolution 1373

Il ne fait aucun doute que la résolution 1373 est de nature particulière, aux dires même du CS¹⁴³. Le contexte dans lequel elle a été adoptée, à peine deux semaines après les attaques à New York, évoquait manifestement une situation d'urgence internationale¹⁴⁴. La résolution 1368 du 12 septembre, 2001

¹³⁶ Voir *Ibid* au para 3c).

¹³⁷ Voir *Ibid* au para 4.

¹³⁸ Voir *Ibid* aux para 2b), 2f), 2g), 3a)-3c) et 4.

¹³⁹ Voir *Ibid* au para 3d).

¹⁴⁰ Voir *Ibid* au para 6. En vertu de l'article 28 du *Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité*, *supra* note 105 et tel que lui permet la Charte de l'ONU, *supra* note 3, art 29.

¹⁴¹ Voir CS NU, S/RES/1373, *supra* note 7 au para 6.

¹⁴² Voir *Ibid* au para 7.

¹⁴³ Voir CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.4936 (2004) Rés S/RES1535 au préambule.

¹⁴⁴ Pour une élaboration sur les parallèles entre les résolutions antiterroristes du CS et les situations d'urgences nationales, voir notamment Anna Hood, « The United Nations Security Council's Legislative Phase and the Rise of Emergency International Law-Making » dans Hitoshi Nasu et Kim Rubenstein, dir, *Legal Perspective on Security Institutions*, Cambridge University Press, 2015, 437 au ch 6.

appelait déjà « tous les États à travailler ensemble de toute urgence » afin de traduire en justice ceux qui ont assisté à l'exécution et qui ont commis les actes odieux à New York.

Pour les membres du CS, la mise en place d'une structure politique et juridique internationale pour combattre le terrorisme devient une priorité pressante. Les allocutions lors d'une réunion au niveau ministériel des membres du CS, une occurrence peu commune, le 12 novembre 2001, en font foi¹⁴⁵.

Le secrétaire d'État américain à l'époque, Colin Powell, qui siégeait au Conseil ce jour-là au nom des ÉU l'a dit dans des termes on ne peut plus clairs et avec tout le poids et le *soft power* que les ÉU détenaient à ce moment précis de l'Histoire : « [...] la résolution 1373 (2001) exige une détermination nouvelle. Comme l'a dit le président Bush, *ses dispositions sont urgentes et contraignantes*. Les États doivent à présent travailler ensemble, à la fois au niveau bilatéral et multilatéral »¹⁴⁶ [nos italiques].

En commentant l'importance de priver les terroristes de toute source de financement, le ministre des Affaires étrangères de la France signale que le CS « a répondu à cette *urgente nécessité* en adoptant à l'unanimité la résolution 1373 (2001) »¹⁴⁷ [nos italiques].

Les ministres siégeant au Conseil semblent faire référence à l'établissement d'un éventuel cadre juridique international antiterroriste transnational. Le représentant du Royaume-Uni a qualifié la résolution comme « un événement historique, car elle est la première résolution *imposant* à tous les États de répondre à la menace mondiale du terrorisme »¹⁴⁸ [nos italiques]. Le ministre Ben Yahia de la Tunisie mentionne que cette résolution « constitue également *un cadre international propice pour définir une stratégie internationale, intégrée, préventive et répressive contre le terrorisme* »¹⁴⁹ [nos italiques]. Son collègue du Singapour avançait que « [s]eule une stratégie déterminée, conjointe, globale, soutenue et de portée mondiale permettra à la communauté internationale d'enrayer ces forces malfaisantes. »¹⁵⁰

¹⁴⁵ Voir CS NU, 56e année, Doc NU S/PV.4413 (2001) Rés S/RES/1377.

¹⁴⁶ Voir *Ibid* à la p 18.

¹⁴⁷ Voir *Ibid* à la p 7.

¹⁴⁸ Voir *Ibid* à la p 17.

¹⁴⁹ Voir *Ibid* à la p 14.

¹⁵⁰ Voir *Ibid* à la p 13.

Annonçant implicitement la possibilité de mesures futures, le représentant de l'Ukraine note que le « Conseil a déjà franchi le premier pas pour constituer le cadre nécessaire à une réaction mondiale face au terrorisme international, en adoptant la résolution 1373 (2001). »¹⁵¹ Dans la même veine, le ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie affirme : « L'adoption récente par le Conseil de sécurité de résolutions de portée sans précédent – je veux parler surtout de la résolution 1373 (2001) – établit une base politique et juridique solide pour la neutralisation de la menace terroriste. »¹⁵²

2.1.3 Réactions des Membres de l'AG aux attaques et à la résolution 1373 (2001)

L'AG a pour sa part aussi réagi aux attaques à New York rapidement et fermement en adoptant dès le 12 septembre une résolution les condamnant et appelant « instamment à une coopération internationale visant à prévenir et à éliminer totalement les actes de terrorisme [...] »¹⁵³

Lors des sessions plénières tenues du 1^{er} au 5 octobre 2001¹⁵⁴, les allocutions des représentants étatiques convergeaient sur quatre points principaux. Dans un premier temps, toujours sous le choc du 11 septembre, les Membres ont individuellement et unanimement désapprouvé les attentats, notamment en les opposant aux valeurs libérales incarnées par la Charte des NU. Les propos du diplomate allemand résument bien la pensée collective :

« Les attentats criminels perpétrés à New York, Washington et en Pennsylvanie sont un défi qui nous est lancé en tant que membres du monde civilisé. Ces actes barbares, sans visage et sans précédent, visaient ce qui fait le tissu même de l'humanité : le respect de la vie humaine et de la dignité humaine, les valeurs de liberté, de tolérance, de démocratie et le règlement pacifique des conflits. »¹⁵⁵

¹⁵¹ Voir *Ibid* à la p 16.

¹⁵² Voir *Ibid* à la p 12.

¹⁵³ Voir *Condamnation des attaques terroristes perpétrées aux États-Unis d'Amérique*, AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.1 (2001) Rés A/RES/56/1.

¹⁵⁴ Voir AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.12 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.13 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.14 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.15 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.16 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.17 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.18 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.19 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.20 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.21 (2001); AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.22 (2001).

¹⁵⁵ Voir AG NU, A/56/PV.15 *supra* note 154 aux pp 10-11.

Deuxièmement, l'adoption des résolutions par le CS et par l'AG est perçue comme étant une réponse initiale rapide et nécessaire pour l'établissement d'une action politique et juridique coordonnée malgré la nouveauté de l'aspect législatif de la résolution 1373 (2001). La déclaration du Brésil reflète le point de vue commun :

« Le Brésil a approuvé les mesures rapides prises par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité pour condamner les attaques et a réaffirmé sa détermination de combattre les actes terroristes par tous les moyens disponibles, car ces attaques représentent une menace pour la paix et la sécurité internationales. Nous nous félicitons de l'adoption de la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité, qui établit les bases d'une action internationale concertée, ainsi que de la résolution 1373 (2001) la semaine dernière, qui embrasse une série de mesures découlant du Chapitre VII de la Charte, lesquelles visent à renforcer la coopération internationale et couvrent un large éventail de domaines, y compris des mesures qui cherchent à détruire les réseaux étendus d'appui et de financement utilisés par les terroristes. »¹⁵⁶

En troisième lieu, beaucoup d'États ont mentionné que, sans compromettre les mesures contraignantes, essentielles par ailleurs, il était indispensable d'aborder la question des causes du terrorisme :

« Il est bien sûr très important de comprendre, d'examiner et d'extirper les causes profondes du terrorisme. Il est nécessaire de comprendre les origines politiques, économiques, philosophiques, idéologiques et même religieuses du terrorisme. Mais cette recherche ne doit aucunement nous freiner dans notre action commune et notre respect rigoureux de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. »¹⁵⁷

Enfin, malgré l'appui donné au décret du CS, les pays sont d'opinion que c'est dorénavant à l'AG d'agir en sommant les Membres à ratifier toutes les conventions antiterroristes existantes ainsi qu'en complétant les négociations pour une convention générale contre le terrorisme qui ont débuté en 1996¹⁵⁸. Énonçant que la résolution 1373 (2001) « vient compléter utilement les instruments juridiques de lutte contre le terrorisme déjà existants », les Pays-Bas expriment la pensée de la vaste majorité des Membres disant que « c'est maintenant à l'Assemblée générale d'intervenir dans l'examen de la question du terrorisme » et que l'achèvement « sans retard [d]es travaux sur une convention globale contre le terrorisme international, qui unirait les 12 conventions existantes sur le terrorisme dans un cadre commun » devient impératif¹⁵⁹. Mentionnant de plus les pourparlers en parallèle pour un accord sur la répression des actes

¹⁵⁶ Voir AG NU, A/56/PV.16 *supra* note 154 à la p 3.

¹⁵⁷ Voir AG NU, A/56/PV.17 *supra* note 154 à la p 11.

¹⁵⁸ Voir *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, AG NU, 51^e sess, DOC NU A/51/PV.88 (1996) Rés A/RES/51/210.

¹⁵⁹ Voir AG NU, A/56/PV.13 *supra* note 154 à la page 11.

de terrorismes nucléaires¹⁶⁰, le Pérou profère des propos partagés par un très grand nombre de Membres : ces projets de conventions « doivent devenir rapidement une réalité afin qu'il soit bien clair que nous partageons la même détermination de mettre en échec le terrorisme. Tout retard à les adopter pourrait laisser entendre à tort que la communauté internationale est faible ou manque d'unité. »¹⁶¹ Aux yeux des Membres de l'AG, il appartient donc, à ce moment-là, principalement à eux « de mettre au point un cadre juridique international général et bien précis qui permettrait aux gouvernements de traduire en justice ceux qui sont responsables d'actes de terrorisme. »¹⁶²

Les ministres des affaires étrangères réunis à la séance du CS du 12 novembre précitée prennent le soin de noter dans leur déclaration qui a pris la forme de la résolution 1377 (2001) que le Conseil « [s]e félicite de l'engagement des États en faveur de la lutte contre le fléau du terrorisme international, notamment durant le débat plénier de l'Assemblée générale qui s'est déroulé du 1er au 5 octobre 2001 »¹⁶³ percevant une mobilisation globale contre le terrorisme et, sans doute, une approbation de sa percée législative.

Néanmoins, il y a lieu de mentionner que, entre la date des séances susmentionnées de l'AG et la déclaration du CS, les membres de l'AG ont tenu, le 30 octobre, un débat sur la réforme du CS et plus particulièrement sur la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres¹⁶⁴. Les discours convergent tous vers l'importance, considérant le nouveau contexte sécuritaire, de dénouer rapidement l'impasse sur le sujet¹⁶⁵. Par exemple, les propos du Japon incarnent proprement les positions de la communauté internationale. Tout en louant le CS pour l'adoption de la résolution 1373 (2001), le représentant nippon tempère quelque peu en mentionnant qu'il se rend bien compte que « le Conseil de sécurité fait de son mieux pour relever ces nouveaux défis »,¹⁶⁶ mais que :

¹⁶⁰ Débutés aussi en 1996, voir AG NU, A/RES/51/210 *supra* 158.

¹⁶¹ Voir AG NU, A/56/PV.16 *supra* note 154 à la page 16.

¹⁶² Allocution du représentant du Sri Lanka, voir AG NU, A/56/PV.15 *supra* note 154 à la page 15.

¹⁶³ Voir CS NU, S/RES/1377, *supra* note 145 au para 9.

¹⁶⁴ Voir Point 49 de l'ordre du jour *Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres et questions connexes*, AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.33 (2001).

¹⁶⁵ L'AG avait créée, en 1993 déjà, le « Groupe de travail à composition non limitée, chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité » afin d'examiner la question et de proposer une formule acceptable de réforme. Voir *Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres*, AG NU, 48^e sess, DOC NU A/48/PV.69 (1993) Rés A/RES/48/26.

¹⁶⁶ Voir AG NU, 56^e sess, Doc NU A/56/PV.33 (2001) à la page 4.

« cela ne diminue pas l'importance qu'il y a à réaliser au plus vite la réforme du Conseil de sécurité. Au contraire, la nécessité de renforcer la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme souligne l'importance qu'il y a à accélérer nos efforts pour réformer le Conseil en considérant la question de la légitimité et de l'efficacité du Conseil sous un nouveau jour. »¹⁶⁷

L'ambassadeur indien soulève le point de façon un peu moins délicate en affirmant qu'un « Conseil non représentatif et anachronique qui ne reflète pas les réalités mondiales actuelles aurait beaucoup de mal, nonobstant ses bonnes intentions, à relever de manière efficace et crédible ce défi capital lancé contre la paix et la sécurité internationales » et « qu'une solution globale qui inclue l'élargissement de la composition du Conseil, l'amélioration de ses méthodes de travail et la réforme du processus de prise de décisions, est la seule façon de procéder. »¹⁶⁸ La Slovénie évoque que « pour la majorité des États Membres, la question des méthodes de travail, de la transparence des travaux et de la prise de décision, y compris l'utilisation du droit de veto, ont la même importance »¹⁶⁹ que la nécessité de l'élargissement du CS. Par ailleurs, la Namibie, préoccupée par le rôle de l'Afrique, considère « urgente de rassembler le courage et la volonté politiques » d'arriver à une entente globale pour « augmenter le nombre des membres du Conseil de sécurité dans les deux catégories [*NDLR membres permanents et nonpermanents*], conformément au principe de représentation géographique équitable et d'égalité souveraine des États, et ce afin d'améliorer la crédibilité et l'efficacité du Conseil. »¹⁷⁰

En dépit du fait que la question de la réforme du CS subsistait depuis un certain temps, la mention de la légitimité, de l'efficacité et de la crédibilité du Conseil prenait une signification plus grande suite à la nature législative et universellement contraignante de la résolution 1373 (2001). Malgré tout, en citant la rapidité et l'efficacité avec lesquelles le CS a condamné les attaques de septembre et « la décision historique qui a changé à jamais la lutte contre le terrorisme » avec l'adoption de la résolution 1373 (2001), les ÉU notent avec un certain orgueil « que la structure actuelle peut certainement suffire à la tâche de progresser sur la voie de la paix et de la sécurité internationales. »¹⁷¹

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid* à la p 18.

¹⁶⁹ *Ibid* à la p 21.

¹⁷⁰ *Ibid* à la p 24.

¹⁷¹ *Ibid* à la p 17.

Il reviendra au Comité contre le terrorisme le travail difficile de naviguer dans ces eaux et de diriger la communauté internationale vers l'application efficace par tous les pays du monde des incursions législatives du CS, à commencer par la résolution 1373 (2001).

2.2 Le Comité contre le terrorisme (CCT)

Le Conseil de sécurité reprend l'idée qu'il avait utilisé dans le cas de la Libye et établi un organe subsidiaire comme le lui permet la Charte des NU¹⁷². En général, ces comités ont la responsabilité d'effectuer un monitoring du progrès que font les États membres pour s'assurer de l'application des résolutions importantes du Conseil¹⁷³.

Le programme initial du CCT, qui est composé de tous les membres du CS, se concentre sur la réception des rapports étatiques exigés par le CS dans les 90 jours. Dans sa Lettre du 19 octobre 2001, à laquelle son programme de travail est annexé, le CCT détaille ce que comprendront les directives qu'il enverra à tous les pays du monde relativement au contenu des rapports :

« il sera demandé aux États de faire rapport au Comité d'ici au 2 décembre 2001 au plus tard sur les mesures qu'ils auront prises pour donner suite à chaque paragraphe et alinéa de la résolution 1373 (2001), et en particulier d'indiquer :

- Quels sont les lois et règlements et autres dispositions législatives applicables qui sont en vigueur ou qu'il est prévu d'adopter;
- Quelles sont les mesures gouvernementales (c'est-à-dire administratives ou non législatives) qui ont été prises ou qu'il est prévu de prendre;
- Quelles autres mesures ont, le cas échéant, été prises jusqu'ici pour appliquer la lettre et l'esprit de la résolution 1373 (2001);
- Quelles sont les mesures qui ont été prises ou qu'il est prévu de prendre pour renforcer la coopération internationale dans les domaines relevant de la résolution 1373 (2001). »¹⁷⁴

¹⁷² Voir *Charte de l'ONU*, supra note 3, art 29.

¹⁷³ Voir Jane Boulden, « The Security Council and Terrorism » dans Vaughn Lowe *et al*, dir, *The United Nations Security Council and War – The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, 2008, au ch 27 à la p 613.

¹⁷⁴ Voir *Lettre datée du 19 octobre, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité contre le terrorisme*, CS NU, 56^e année, Doc NU S/2001/986 (2001) au para 3.2.

Du jour au lendemain, les États sont demandés d'établir une structure juridique et administrative antiterroriste élaborée et d'en rendre compte au mandataire du CS. Le plan du CCT contient 3 phases d'exécution pour les États que nous résumons au tableau 1¹⁷⁵.

Tableau 1 - Phases d'exécution du plan du CCT

Stade A	<ul style="list-style-type: none"> • La mise en place de législation qui couvre tous les aspects de la résolution 1373 (2001) et un processus pour s'assurer de la ratification le plus rapidement possible des 12 conventions et protocoles internationaux reliés au terrorisme. • Avoir en place une « effective executive machinery » afin de prévenir et supprimer le financement du terrorisme.
Stade B	<p>Une fois que l'État a appliqué sa mise à niveau législative « covering all aspects of Security Council resolution 1373, the next phase of implementation can be broadly defined as a State strengthening its executive machinery to implement 1373-related legislation. This will include activity along the following lines:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Having in place effective and coordinated executive machinery covering all aspects of 1373 and in particular preventing recruitment to terrorist groups, the movement of terrorists, the establishment of terrorist safe havens and any other forms of passive or active support for terrorists or terrorist groups. <p>Effective executive machinery includes, inter alia, having in place:</p> <ul style="list-style-type: none"> · police and intelligence structures to detect, monitor and apprehend those involved in terrorist activities and those supporting terrorist activities, customs, immigration and border controls to prevent the movement of terrorists and the establishment of safe havens, and controls preventing the access to weapons by terrorists.
Stade C	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser la coopération bilatérale, régionale et internationale, incluant l'échange d'informations; • Favoriser une coopération judiciaire entre États afin de traduire en justice les terroristes et ceux qui les soutiennent. Ceci inclut : « prosecution or extradition, exchange of information and early-warning, and law enforcement and practical judicial cooperation »; • Étudier et prévenir les liens entre le terrorisme et d'autres menaces à la sécurité, telles que le trafic d'armes, les drogues, le crime organisé, le blanchissement d'argent et le mouvement illégal des armes chimiques, biologiques et nucléaires.

Les directives et les étapes de travail sont détaillées, précises et exhaustives. Elles touchent toutes les branches d'un gouvernement tout en se fiant particulièrement sur la branche exécutive des États pour accomplir une panoplie de tâches administratives. Quand il est affirmé que le CS légifère, c'est de ce type

¹⁷⁵Voir United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Programmes Against Terrorism – Current Developments August 2003*, 2003, en ligne (pdf) : <https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/GPAT_2003.pdf> aux pp 8 et ss. NB Nous avons trouvé ce document qu'en anglais. Sur le site du CCT, peu de documents de la période initiale 2001-2006 peuvent être retrouvés. Restent les documents, ou les « Lettres » au Président du CS, déposé comme documents officiels.

normes auquel on fait allusion. Les États sont les sujets des résolutions du CS, mais sont aussi les exécutants de la vision normative du CS, tout ceci sans leur consentement exprès.

Le CS semble réaliser rapidement, par contre, que la tâche demandée risque d'être trop importante pour certains États. Dans sa déclaration sous la forme de la résolution 1377 (2001),¹⁷⁶ le CS notamment « [r]econnaît que de nombreux États ont besoin d'une assistance pour pouvoir appliquer toutes les dispositions de la résolution 1373 (2001) et invite les États à faire connaître au Comité contre le terrorisme les domaines dans lesquels ils ont besoin d'un appui de ce genre »¹⁷⁷ tout en demandant « dans ce contexte » au CCT « à examiner les moyens d'aider les États (...). »¹⁷⁸

Le président du CCT savait que l'application des mesures ne pourrait être faite de manière coercitive, malgré l'adoption des résolutions en vertu du Chapitre VII. Dans le but de s'assurer de la participation active des États, le CCT favorise ainsi une approche transparente, poursuit un dialogue ouvert et cherche l'adhésion des États en démontrant une démarche non menaçante. Le président du CCT fournissait aussi un brefage aux pays non membres du CS aux deux semaines¹⁷⁹. L'approche plutôt coopérative du CCT semblait porter fruit¹⁸⁰.

Selon quel rythme les États se sont-ils conformés aux demandes du CS et de son organe subsidiaire pour l'application de la résolution 1373 (2001)? Dans sa Lettre du 25 septembre 2003¹⁸¹, le CCT informe le CS que :

« Au 31 décembre 2002, le Comité avait reçu 284 rapports, dont un premier groupe de rapports émanant de 178 États Membres et de 5 autres États et un deuxième groupe de rapports émanant de 105 États Membres et d'un autre État. Treize États Membres, dont 2 qui n'ont encore établi aucun contact avec le Comité, n'ont toujours pas présenté de rapport. »¹⁸²

¹⁷⁶ Voir CS NU, S/RES/1377, *supra* note 145.

¹⁷⁷ *Ibid* au para 12.

¹⁷⁸ *Ibid* au para 13.

¹⁷⁹ Voir Ian Johnstone, « The Security Council as Legislature » dans Cronin et Hurd, dir, *supra* note 10, ch 5 à la p 90.

¹⁸⁰ Voir *Ibid*.

¹⁸¹ Voir Lettre datée du 16 janvier 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 58^e année, Doc NU S/2003/72 (2003). Cette Lettre fait état du désir du comité de prendre des « mesures pour approfondir et intensifier ses contacts avec les organisations internationales, régionales et sous-régionales et favoriser les contacts entre ces organisations » qui sera aussi une pierre angulaire de la structure antiterroriste de CS et des NU.

¹⁸² Voir *Ibid* au para 6.

C'est donc dire que, dans une période de 15 mois, seulement 13 États n'avaient pas présenté le rapport demandé dans la résolution 1373 (2001) au CCT, un taux de succès pour la première étape dépassant les 93 %. Il est aussi à noter que 105 Membres ont présenté un 2^e rapport au CCT. À la date de cette Lettre, le CCT prépare les États pour le stade B de son programme¹⁸³. Le CCT prend tout de même le soin de demander « instamment à tous les États de lui présenter un rapport sur les questions visées par la résolution 1373 (2001) », ¹⁸⁴ rappelant aux 13 pays n'ayant pas soumis de rapport qu'il est de leur devoir de le faire.

Malgré les chiffres impressionnants, des problèmes demeurent un an plus tard selon le CCT. Pour ne citer que quelques exemples, « le manque de transparence des transactions financières internationales et la faiblesse de la législation nationale du terrorisme »¹⁸⁵ sapent les efforts en matière de prévention du financement du terrorisme et, même si beaucoup de pays ont ratifié les conventions internationales antiterroristes depuis 2001, peu d'États adoptent des mesures d'application internes qui installent un dispositif judiciaire efficace afin de traduire en justice les personnes responsables d'actes de terrorisme¹⁸⁶.

Le CCT cherche donc à dynamiser son rôle particulièrement en matière d'assistance technique. Selon lui, cette fonction :

« est l'une des principales composantes de l'activité du Comité. Elle permet d'aider les États à renforcer leurs capacités de lutte antiterroriste; facilite la coopération entre États; et améliore la protection des États contre le terrorisme. Offrir une assistance aux États, qui sont disposés à s'en prévaloir, leur permettra d'accroître leurs capacités techniques pour atteindre les normes internationales en matière de lutte antiterroriste. En outre, l'assistance revêt aussi de l'importance pour les États qui ont des difficultés à appliquer les mesures énoncées dans la résolution 1373. »

¹⁸⁷

Il est à noter que le CCT prend la peine de mentionner que l'objectif principal est bien de « appliquer les normes énoncées dans la résolution 1373 (2001) ». Il y a donc un lien pour le CCT entre le renforcement des capacités et l'optimisation de la mise en application des résolutions du CS. Cette notion de « renforcer les capacités » des États est un élément essentiel de la dynamique entre les Membres et le CS, voire la

¹⁸³ Voir *Ibid* au para 11.

¹⁸⁴ Voir *Ibid* au para 7.

¹⁸⁵ Voir *Note du Président du Conseil de sécurité*, CS NU, 59^e année, Doc NU S/2004/70 (2004) à la p 4.

¹⁸⁶ Voir *Ibid* à la p 5.

¹⁸⁷ Voir *Ibid* à la p 6.

pièce maîtresse de la stratégie antiterroriste du CS¹⁸⁸. Le comité réaffirme d'ailleurs à peine un mois plus tard, dans un rapport déposé au CS, que le CCT « se concentrera sur le renforcement ou l'amélioration de la capacité des États et des organisations internationales, régionales et sous-régionales dans la lutte contre le terrorisme »¹⁸⁹ et propose une nouvelle structure en insérant, notamment, une Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) qui serait constituée d'un personnel d'appui expert¹⁹⁰.

Le CS prête attention aux propositions de son organe subsidiaire lorsqu'à la fin mars, il adopte la résolution 1535 (2004)¹⁹¹. Se disant « conscient que nombre d'États ont toujours besoin d'assistance pour appliquer la résolution 1373 (2001) », le CS approuve le rapport du CCT *in toto* et établit la DECT¹⁹².

Dans les faits, la tâche principale de la DECT était d'organiser des visites de pays afin non seulement d'apprécier le progrès réalisé par les États, mais aussi de recueillir des données sur les besoins les plus pressants de chaque pays en vue d'appliquer la résolution 1373 (2001)¹⁹³.

Les États acceptent le caractère potentiellement inquisiteur des visites et de leurs durées conséquentes, possiblement dû à une éventuelle fourniture d'aide¹⁹⁴. Pour atténuer l'impact perçu sur l'indépendance souveraine des pays, le CS choisit, judicieusement, de mentionner que ces visites devraient être effectuées avec le consentement des États afin « d'engager un débat approfondi en vue de suivre l'application de la résolution 1373 (2001). »¹⁹⁵ Kabila caractérise cette approche comme « une amélioration assouplissante »,¹⁹⁶ puisque cette formule est moins intrusive que celle utilisée initialement, soit celle « d'organiser une visite du Président ou de membres du Comité dans certains pays pour mieux assurer la mise en œuvre intégrale et effective des mesures visées » et « d'encourager les États à se conformer

¹⁸⁸ Cette question sera présentée plus en détail dans la Section II.

¹⁸⁹ Voir *Lettre datée du 19 février 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*, CS NU, 59^e année, Doc NU S/2004/124 (2004) au para 4.

¹⁹⁰ Voir *Ibid* au para 8.

¹⁹¹ Voir CS NU, S/RES/1535, *supra* note 143.

¹⁹² Voir *Ibid* au préambule.

¹⁹³ Voir Bianchi, « Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion » *supra* note 29 à la p 901.

¹⁹⁴ Voir James Mouangue Kabila, « 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 » (2011) 24:1 RQDI 349 à la p 385.

¹⁹⁵ Voir CS NU, S/RES/1535, *supra* note 143 au préambule.

¹⁹⁶ Voir Kabila, *supra* note 194 à la p 386.

pleinement. »¹⁹⁷ Le Conseil réitérera à ses Comités la nécessité d'obtenir le consentement des États concernés dans des résolutions futures¹⁹⁸.

Cette amélioration assouplissante semble avoir été la bienvenue puisqu'au 21 octobre 2005, soit quelque 19 mois suivant création de la DECT et 4 ans presque jour pour jour après le début de ses activités, le CCT informe le CS que :

« Au 30 septembre 2005, le Comité avait reçu 622 rapports d'États Membres et d'autres entités, qui se répartissaient comme suit : premier rapport de 191 États Membres, deuxième rapport de 169 États Membres, troisième rapport de 130 États Membres, quatrième rapport de 101 États Membres et cinquième rapport de 22 États Membres. Le Comité avait également reçu neuf rapports d'autres entités. »¹⁹⁹

En favorisant une démarche plus souple et ayant une plus grande considération pour les sensibilités étatiques, le CS semble reconnaître l'importance d'un travail collaboratif pour l'application de sa stratégie et celle de ses Comités. Les visites d'États de la DECT, sur invitation des pays concernés, augmenteront significativement avec les années et deviendront une composante clé de l'architecture antiterroriste internationale érigée par le CS.

2.3 La question de la définition

Qu'est-ce qu'un acte de terrorisme? C'est une question d'apparence simple, mais en DI et en relations internationales, elle fait l'objet de nombreux débats et demeure à ce jour non résolue. À titre indicatif, en 1996, l'AG établit un comité spécial *ad hoc* chargé de rédiger une convention globale sur le terrorisme international. La Sixième commission de l'AG (légal), mandatée pour coordonner la négociation de traités, n'a toujours pas réussi, presque 30 ans plus tard, à obtenir l'accord des États sur un texte commun dû

¹⁹⁷ Voir *Ibid.* Voir aussi CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.4908 (2004) Rés S/RES/1526 au para 10. Même si ce paragraphe visait le Comité 1267, la demande restait dans la même veine. En Annexe de la résolution, le CS exclut implicitement tout consentement de l'État et ne demandait à l'Équipe de surveillance qu'à « consulter les États avant de se rendre dans certain » pays.

¹⁹⁸ Voir CS NU, 66^e année, Doc NU S/PV.6557 (2011) Rés S/RES/1988; CS NU, 66^e année, Doc NU S/PV.6518 (2011) Rés S/RES/1977; CS NU S/RES/1540 *supra* note 115; CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.5053 (2004) Rés S/RES/1566.

¹⁹⁹ Voir *Lettre datée du 21 octobre 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste*, CS NU, 60^e année, Doc NU S/2005/663 (2005) au para 5.

principalement au désaccord sur la définition du terrorisme²⁰⁰. Le point de discorde principal tourne autour du droit à l'autodétermination et l'exemption des « groupes de libération nationale » qui combattent des occupants étrangers sur leurs territoires. Pour l'Organisation des États islamiques, qui compte 56 pays membres, l'occupation d'Israël sur le territoire palestinien constitue une occupation étrangère²⁰¹. Il y a aussi un débat non résolu sur l'application du terme « terrorisme » aux États en temps de guerre.

Le CS devait jongler avec cette lacune définitionnelle. Comme nous l'avons vu, les résolutions pour la Libye, le Soudan et l'Afghanistan étaient silencieuses sur la question et dans la résolution 1373 (2001), le Conseil n'avance toujours pas de définition du terrorisme, de ce que constituent des actes terroristes ni ne précise quelles personnes peuvent être considérées comme terroristes. Le cadre du CS laisse une latitude complète aux États pour définir ce qu'est le terrorisme et ne place pratiquement aucune contrainte sur les définitions choisies par les États, peu importe le régime politique. Rétrospectivement, il y avait deux avantages à éviter cette polémique.

Premièrement, en allouant une large discrétion aux États sur le contenu et la forme linguistique utilisés dans la rédaction des lois pénales nationales à ériger, le CS évite de se lancer dans une controverse qui minerait possiblement une application maximale des décrets, notamment par les États islamiques.

Le deuxième avantage de ne fournir aucune définition dans 1373 (2001) est que cela permet à de nombreux dirigeants politiques d'adopter des mesures, urgemment et pour la sécurité intérieure, qui ne passeraient pas nécessairement avec succès le processus législatif habituel si ce n'était du fait qu'elles aient été mandatées par le droit international institutionnel.

²⁰⁰ Voir UN, « As Sixth Committee Begins Seventy-Seventh Session, Speakers Call for Clear Definition of Terrorism, Draft Convention on Global Menace to Be Concluded » (3 octobre 2022), en ligne : <<https://press.un.org/en/2022/gal3656.doc.htm>>. En anglais seulement. Selon la dernière mise-à-jour de la Sixième commission et du Président du groupe de travail sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, « Il a également été souligné qu'il fallait d'abord comprendre les principes juridiques qui sous-tendent la définition du terrorisme avant que le groupe de travail puisse examiner des propositions de texte. Il a, en outre, été rappelé qu'il importe de préserver le cadre mondial actuel de lutte contre le terrorisme. » : voir *Sixième Commission Compte rendu analytique de la 36e séance*, AG NU, 78^e sess, Doc NU A/C.6/78/SR.36 (2024) au para 4.

²⁰¹ Voir Alex P. Schmid, *The Routledge handbook of terrorism research*, Taylor and Francis group, 2011 à la p 51.

La pratique a démontré que la flexibilité allouée aux dirigeants d'États leur a permis d'adopter des lois qui ont eu des conséquences néfastes pour les populations civiles, notamment en réprimant la dissidence politique, une manne pour les pays autocratiques. La Représentante spéciale du Secrétaire général chargée d'étudier la question des défenseurs des droits de l'homme soulève, en 2003 déjà, que les lois sur la sécurité nationale ont été utilisées :

« pour procéder à l'arrestation et à la détention, entre autres, de syndicalistes, de dirigeants étudiants, de militants politiques, de membres de groupes religieux, d'universitaires, d'avocats, de journalistes et de membres d'organisations non gouvernementales en réaction à leur activité de défense des droits de l'homme. »²⁰²

Des 140 nouvelles législations nationales post -11 septembre étudiées par Human Rights Watch, l'ONG a répertorié des imprécisions et des termes vagues parmi 130 d'entre elles²⁰³, démontrant que les problèmes ne se limitent pas aux pays autoritaires. Les largesses sur les définitions testent les limites du principe de légalité qui veut que toute disposition pénale doive être formulée avec une précision suffisante afin de permettre aux individus d'ajuster ou de réguler leur conduite face à l'existence d'un crime donné, et ce, en toute connaissance de cause²⁰⁴.

En déférant aux États la responsabilité de préciser le sens du terme terrorisme dans leurs lois, le CS passe outre une difficulté qui aurait pu ralentir significativement le niveau de conformité de ses ordonnances, permet aux dirigeants politiques d'adapter le concept à leurs réalités nationales et selon, souvent, les préférences politiques des gouvernements en place. Le manque de précision dans les résolutions des termes et des concepts qui doivent être criminalisés au niveau national a été essentiel pour le développement de ce que Ní Aoláin nomme comme étant une « deference doctrine to state counterterrorism practices. »²⁰⁵

²⁰² Voir *Défenseurs des droits de l'homme - Note du Secrétaire général*, AG NU, 58^e sess, Doc NU A/58/380 (2003).

²⁰³ Voir Human Rights Watch, *In the Name of Security - Counterterrorism Laws Worldwide since September 11*, 2012, en ligne: <<https://www.hrw.org/report/2012/06/29/name-security/counterterrorism-laws-worldwide-september-11>>. à la p 18.

²⁰⁴ Voir Claudia Martin, « Terrorism as a crime in international and domestic law: open issues » dans Larissa van den Herik et Nico Schrijver, dir, *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order: Meeting the Challenges*, Cambridge University Press, 2013 à la p 657. Ce principe est aussi affirmé à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : voir *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 arts 9—14 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Canada 19 mai 1976) [PIDCP].

²⁰⁵ Voir Fionnuala Ní Aoláin, « The Limits of Law and the Value of Rights in Addressing Terrorism - A Study of the UN Counterterrorism Architecture » *supra* note 54, ch 2 à la p 48.

La ligne de front de la lutte contre le terrorisme pour les États se situe au niveau des services de renseignement et le partage d'informations²⁰⁶. La flexibilité allouée aux pays par le CS pour définir ce qui constitue du terrorisme et ses dérivés, ajoutée au fait que le CCT et la DECT travaillent ardemment pour « renforcer les capacités » des Membres des NU ont pour résultat de créer des « machineries exécutives » robustes, pour ne pas dire hypertrophiées, avec la réception de biens et services techniques, militaires, policiers et technologiques²⁰⁷.

Cette pratique de déférence a de plus été une vraie aubaine pour les branches exécutives des gouvernements qui cherchaient à fortifier leurs dispositifs de sécurité nationale, n'oubliant pas que nous sommes en pleine guerre contre le terrorisme. L'élargissement du pouvoir exécutif ainsi que le ballonnement des services de renseignements de type « homeland security » offrent un incitatif aux chefs d'État et à leurs ministères des affaires étrangères de mettre en œuvre les mesures requises pour assurer une conformité aux résolutions antiterroristes du CS. Il devient, dans ce contexte, dans l'intérêt de l'État de le faire²⁰⁸. Tout indiquait de plus qu'à ce stade-ci, l'examen des rapports étatiques par le CCT n'incluait pratiquement pas d'analyse sur les définitions du terrorisme ou sur leurs impacts sur les droits humains²⁰⁹.

En fin de compte, il n'y a aucune uniformité internationale ni de consensus sur les éléments des crimes reliés au terrorisme. Comme l'ambassadeur britannique, Sir Jeremy Greenstock signale en septembre 2001 « increasingly, questions are being raised about the problem of the definition of a terrorist. Let us be wise and focused about this: terrorism is terrorism... What looks smells and kills like

²⁰⁶ Voir Schmid, *supra* note 201 à la 29.

²⁰⁷ Voir Ní Aoláin, « The Limits of Law and the Value of Rights in Addressing Terrorism - A Study of the UN Counterterrorism Architecture », *supra* note 54 à la p 51.

²⁰⁸ Voir *Ibid.*

²⁰⁹ Voir George J. Andreopoulos, Rosemary L. Barberet et Mahesh K. Nalla, *The Rule of Law in an Era of Change - Responses to Transnational Challenges and Threats (Springer Series on International Justice and Human Rights)*, Springer, 2018 à la p 86. Le CCT intégrera l'analyse de l'impact sur les droits humains, un peu superficiellement, par contre.

terrorism is terrorism. »²¹⁰ Il deviendra le premier président du Comité contre le terrorisme créé en vertu de la résolution 1373 (2001), quelques semaines après avoir exprimé ces paroles.

2.4 La résolution 1540 (2004)

Le contexte politique institutionnel international en toile de fond au discours de George W. Bush à la 58^e session de l'AG en septembre 2003 esquisse une situation complexe pour la communauté internationale dans laquelle la pénombre de l'unilatéralisme américaine menace les fondements de l'ordre libéral international institutionnel. Seulement cinq mois auparavant, les ÉU annonçaient, avec les conséquences que nous connaissons aujourd'hui, le début des opérations militaires en Irak en collaboration avec les Britanniques et une coalition qui à son apogée incluait une quarantaine de pays. Le but de l'invasion était bien sûr de trouver et de détruire les armes de destruction massive (ADM) détenues prétendument par le régime de Saddam Hussein²¹¹.

L'entrée américaine en Irak sans l'autorisation du CS a créé un clivage au sein des membres du Conseil, notamment avec la France, un allié traditionnel²¹². Contrairement à l'opération en Afghanistan, qui se fondait, comme nous l'avons vu, sur la notion de défense légitime de l'article 51 de la Charte, le président Bush a pris la décision unilatérale de procéder, incapable de convaincre ses pairs malgré un fameux plaidoyer, admirable dans les circonstances, du secrétaire d'État Powell lors d'une séance ministérielle du CS.

Il n'en demeurait pas moins que la possibilité qu'Al-Qaida puisse mettre ses mains sur des ADM constituait une menace sérieuse dans l'environnement politique et militaire du moment. Il était généralement reconnu à ce moment-là qu'il y avait une lacune normative dans le régime conventionnel de non-

²¹⁰ Voir Schmid, *supra* note 201 à la p 39. Dans S/RES/1566, *supra* note 199, le CS a inclus une tentative de définition du terrorisme. Par contre, cette définition n'a pas créé de précédent et n'a pas été réutilisé par le CS dans ses résolutions ultérieures. De toute façon, au moment où la résolution a été adoptée, en octobre 2004, beaucoup de gouvernements avaient déjà promulgué leurs législations antiterroristes pour se conformer à la résolution 1373 (2001) : voir Lisa Oldring, « Exceptional measures in times of crisis- terrorism, national security and the rule of law » dans Fannie Lafontaine et François Larocque, dir, *Doing Peace the Rights Way: Essays in International Law and Relations in Honour of Louise Arbour*, Intersentia, 2019, 199 à la p 207.

²¹¹ Voir Council on Foreign Relations, « 2003-2011 - The Iraq war (timeline) » (20 mars 2003), en ligne : <<https://www.cfr.org/timeline/iraq-war>>.

²¹² Voir 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 *Revue Générale de Droit International Public* 855.

prolifération existant, plus spécifiquement en ce qui a trait aux acteurs non étatiques. Malgré les plaidoyers pour conclure le projet de convention contre le terrorisme nucléaire lors des séances de l'AG en novembre 2001, les négociations n'avaient toujours pas abouti. Il n'était pas déraisonnable de prétendre qu'il y avait une urgence d'agir pour combler le vide juridique²¹³.

Dans une allocution truffée de grossières inexactitudes, rétrospectivement, sur la situation en Irak, le président Bush énonce notamment qu'un des :

« danger[s] auquel nous devons faire face ensemble est la prolifération des armes de destruction massive. Tout régime hors-la-loi en possession d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques et de leurs vecteurs est à même de faire du chantage et de semer le chaos dans des régions entières. Ces armes pourraient être utilisées par des terroristes afin de provoquer subitement des désastres et des souffrances, dont l'ampleur est difficile à imaginer. L'association fatale des régimes hors-la-loi, des réseaux terroristes et des armes de destruction massive fait planer un péril sur lequel on ne saurait fermer les yeux. Si on devait laisser ce danger se concrétiser, toutes les bonnes paroles et protestations viendraient trop tard. »²¹⁴

Pour lui, la solution réside dans l'utilisation d'une action législative du CS qui avait bien fonctionné en octobre 2001²¹⁵.

« Comme ceux qui font circuler ces armes emprunteront tout itinéraire ou toute filière accessible, nous avons besoin de la coopération la plus large possible pour les arrêter. *Aujourd'hui, je demande au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies d'adopter une nouvelle résolution contre la prolifération. Cette résolution inviterait tous les Membres de l'ONU à ériger en crime la prolifération des armes de destruction massive; à contrôler les exportations de façon très rigoureuse et en conformité avec les normes internationales; et à sécuriser toutes les matières sensibles qui sont entreposées sur leur territoire.* Les États-Unis sont disposés à aider toute nation qui le souhaitera à rédiger et à appliquer ces nouvelles lois »²¹⁶ [nos italiques].

C'est exactement ce que le CS a fait huit mois plus tard en adoptant la résolution 1540 (2004)²¹⁷ le 28 avril 2004. Celle-ci impose aux États, à l'instar de la résolution 1373 (2001), des obligations de nature

²¹³ Voir Eric Rosand, « The Security Council as Global Legislator: Ultra Vires or Ultra Innovative » (2005) 28:3 Fordham Int'l LJ 542 à la p 551. Rosand utilise le terme « gap » dans le DI.

²¹⁴ Voir AG NU, 58^e sess, Doc NU A/58/PV.7 (2003) à la p 12.

²¹⁵ Voir Axel Marschik, « The Security Council as World Legislature? Theory, Practice and Consequences of an Expanding World Power » (2005), New York University School of Law, IILJ Working Papers n° 18/2005 à la p 16.

²¹⁶ Voir *Ibid* à la p 13.

²¹⁷ Voir CS NU, S/RES/1540, *supra* note 115.

générale et abstraite, dont l'obligation d'adopter des lois nationales, et ce, pour une durée indéterminée²¹⁸. Elle crée aussi un nouveau comité pour l'application de la résolution²¹⁹.

Contrairement à la résolution 1373, qui a été adoptée sans débat²²⁰, la résolution 1540 (2004) a fait l'objet de consultations prolongées²²¹. Par contre, même si l'objet de la résolution était lié au terrorisme, le sujet de l'armement touchait significativement plus les sensibilités des dirigeants étatiques. Maintenir la sécurité physique du territoire est parmi les premières prérogatives et responsabilités de la souveraineté après tout. Le CS a respecté, non sans difficulté, considérant la résistance des Membres, cette solennité dans le processus de consultation; le fait qu'il y en ait un est rare en soi. Le texte de la résolution est aussi resté assez large²²².

Le sort a voulu que deux événements importants se soient produits entre le discours de Bush et le passage de la résolution. Dans un premier temps, en février 2004, le père de la bombe nucléaire du Pakistan a admis avoir participé à des pratiques de prolifération de secrets technologiques nucléaires avec la Libye, l'Iran et la Corée du Nord, une situation pas très rassurante²²³. En second lieu, le 11 mars 2004, des attentats terroristes à la bombe sur des trains de banlieue de Madrid ont tué 192 personnes et blessé 2000 autres²²⁴. Nous notons ces deux occurrences pour souligner que les tensions internationales sur la question étaient élevées et l'urgence d'agir était présente.

²¹⁸ Voir *Ibid* aux para 2-3.

²¹⁹ Voir *Ibid* au para 4. Le comité est toujours actif aujourd'hui : voir Comité du Conseil de sécurité établi en vertu de la résolution 1540 (2004), « Fiche d'informations », en ligne : <<https://www.un.org/fr/sc/1540/1540-fact-sheet.shtml>>.

²²⁰ Voir Musmeci, *supra* note 56 à la p 396.

²²¹ Voir Sur, « La Résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) », *supra* note 212.

²²² Il y avait quand même une inquiétude de la part de la communauté internationale sur le lien entre le terrorisme et les ADM. L'AG a passé une résolution sur le sujet au début janvier 2004 : voir *Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive*, AG NU, 58^e sess, Doc NU A/58/PV.71 (2004) Rés A/RES/58/48. Le mouvement des pays non-alignés avait aussi émis des mesures de préventions dans son rapport final de sa réunion sur le sujet en février 2003 : voir *Lettre datée du 4 mars 2003, adressée au Secrétaire général par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de la Malaisie auprès de l'Organisation des Nations Unies*, AG NU, 57^e sess, Doc NU A/57/759-S/2003/332 (2003).

²²³ Voir David Albright, Corey Hinderstein et Institute for Science and International Security (ISIS), « Uncovering the Nuclear Black Market: Working Toward Closing Gaps in the International Nonproliferation Regime » (2 juillet 2004), en ligne : <https://isis-online.org/publications/southasia/nuclear_black_market.html>.

²²⁴ Voir The Soufan Center, « IntelBrief: 15 Years After Madrid Train Bombings, What Have We Learned » (11 mars 2019), en ligne : <<https://thesoufancenter.org/intelbrief-the-15th-anniversary-of-the-madrid-train-bombings/>>. L'Espagne était d'ailleurs co-auteurs de la résolution. Voir Sur, « La Résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) », *supra* note 212.

Une semaine avant le passage de la résolution, le CS a tenu une séance publique dans laquelle son président invite trente-cinq États non membres à participer aux débats, aussi une occurrence rare²²⁵. Malgré une reconnaissance de la menace, du vide juridique et de l'impératif de mettre en place de nouvelles normes, la question de la pertinence pour le CS d'agir en tant que législateur a pris une place importante dans les débats. Sans surprise, l'Inde et le Pakistan, considérant leurs programmes nucléaires, figuraient parmi les pays le plus pugnaces. Le tableau 2 présente quelques exemples de propos énoncés durant cette réunion²²⁶.

Tableau 2 - Citations des allocutions des États relatives à la résolution 1540 (2004)

États	Citations de leur allocution S/PV.4950 et S/PV.4950 (resumption 1)
Pakistan	<p>« [D] » un point de vue historique, juridique et politique, le projet de résolution qui a été proposé par certains membres permanents du Conseil de sécurité, et qui a fait l'objet de négociations durant cinq mois entre les cinq membres permanents, suscite un certain nombre de doutes, de questions et de préoccupations. » (p 16)</p> <p>« Le Pakistan pense que la première question est celle de savoir si le Conseil de sécurité a le droit d'assumer le rôle qui consiste à prescrire des mesures législatives aux États Membres » (p 16)</p> <p>« Le Conseil de sécurité où cinq États dotés de l'arme nucléaire conservent également le droit de veto sur toute action, n'est pas l'instance la mieux adaptée pour se voir confier l'autorité de la supervision de la non-prolifération ou du désarmement nucléaire. » (p 16)</p> <p>Signalant une méfiance que cette résolution puisse être utilisée pour un usage de la force, « Une crainte légitime apparaît si on laisse un projet de résolution en vertu du Chapitre VII avec un libellé tel que celui utilisé – "combattre par tous les moyens" – en cherchant par conséquent à obtenir une autorisation pour justifier des actions coercitives comme celles qui sont envisagées aux Articles 41 et 42 de la Charte, y compris le recours à la force. » (p 16)</p>

²²⁵ Voir CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.4950 (Resumption 1) (2004) à la p 1. Les pays non-membres n'avaient pas de droit de vote, évidemment.

²²⁶ Voir *Ibid.*

États	Citations de leur allocution S/PV.4950 et S/PV.4950 (resumption 1)
Inde	<p>« Notre conscience de l'impératif temporel d'un recours au Conseil de sécurité n'occulte pas, cependant, nos préoccupations plus foncières face à la tendance croissante du Conseil, ces dernières années, à assumer des pouvoirs législatifs toujours plus grands au nom de la communauté internationale, dans le cadre de résolutions contraignantes pour tous les États. » (p 26)</p> <p>« Nous craignons que l'exercice par le Conseil de fonctions législatives, assorti d'un recours aux mandats conférés par le Chapitre VII, ne rompe l'équilibre des pouvoirs entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, tel que consacré dans la Charte. » (p 26)</p> <p>« La question dépasse la simple considération juridique des pouvoirs attribués au Conseil au titre de la Charte. La crédibilité et même le respect qu'inspire le Conseil de sécurité dépendent de la cohésion interne qui préside à ses décisions et du caractère universellement acceptable de celles-ci. » (p 26)</p> <p>« Même si des résolutions comme la résolution 1373 (2001) ont été adoptées à l'unanimité [...], il est nécessaire d'agir avec prudence pour ne pas se trouver dans le cas où le Conseil de sécurité serait utilisé pour court-circuiter le processus de création du consensus international. » (p 26)</p> <p>« Les traités ou accords internationaux en la matière doivent être négociés au niveau multilatéral, et non imposés. Ils doivent se fonder sur un équilibre des obligations de façon à assurer une adhésion universelle, qui est le seul gage de leur légitimité et de leur crédibilité. » (p 26)</p>
Suisse	<p>« En principe, les obligations de nature législative, comme celles prévues dans le projet de résolution en discussion, devraient être établies par le biais de traités multilatéraux à l'élaboration desquels tous les États peuvent participer. Un tel rôle législatif du Conseil de sécurité n'est acceptable que dans des circonstances exceptionnelles, parce qu'il répond à un besoin urgent. » (p 31)</p>
Népal ²²⁷	<p>« Toutefois, il y a quelques problèmes fondamentaux qui nous posent de très grandes difficultés. Premièrement, le Conseil de sécurité n'a pas compétence pour établir des traités. Nous craignons que le Conseil, à travers ce projet de résolution, ne cherche à produire un document qui équivaldrait à un traité par sa volonté propre. Cela risquerait de saper le processus intergouvernemental d'établissement des traités et les mécanismes de leur application. » (p 15, resumption 1)</p> <p>Référant au fait que le P5 a négocié les termes de la résolution à huis clos pendant plusieurs mois : « le processus opaque et exclusif de prise de décisions au Conseil n'inspire que peu de confiance à l'ensemble des Membres de l'Organisation des Nations unies. Il prive la majorité des États Membres de la possibilité de prendre part aux négociations conduisant à des accords et des décisions qui auront des répercussions profondes et considérables pour les États Membres. » (p 15, resumption 1)</p> <p>« ma délégation ne comprend absolument pas pourquoi le projet de résolution doit être adopté au titre du Chapitre VII de la Charte. Le Conseil, semble-t-il, veut se réserver la possibilité d'utiliser le présent projet de résolution pour imposer sa volonté aux États membres, ce qui pourrait compromettre leurs droits souverains. » (p 16, resumption 1)</p>
Japon	<p>« Enfin, permettez-moi de faire une observation d'ordre général. En adoptant une résolution contraignante au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité assume une fonction législative. Il doit donc veiller à ne pas ébranler la stabilité du cadre juridique international. » (p 29)</p>

²²⁷ Représentant l'opinion de la majorité des pays du Mouvement non-aligné : voir Marschik, *supra* note 215 à la p 17.

Les points saillants exprimés par ces Membres sont que l'utilisation du Chapitre VII par le CS ne doit pas « court-circuiter le processus de création du consensus international » et que « les obligations de nature législative », comme celles prévues dans le projet de résolution en discussion, « devraient être établies par le biais de traités multilatéraux. » Plusieurs de la communauté internationale semblent indiquer que, malgré le consentement tacite pour l'adoption de 1373 (2001), les pratiques législatives doivent être limitées à des circonstances exceptionnelles et urgentes.

Voulant se montrer rassurants, les représentants britannique et américain ont tenté de minimiser les impacts de l'utilisation du Chapitre VII et la possibilité crédible, considérant les actions de ces deux acteurs dans les années précédentes, d'employer la résolution comme une justification pour une intervention militaire.

Tableau 3 - Citations des allocutions des États relatives à la résolution 1540 (2004) (suite)

États	Citations de leur allocution S/PV.4950 et S/PV.4950 (resumption 1)
Royaume-Uni	<p>« il ne s'agit, dans ce projet de résolution, de coercition ou d'imposition. De nombreuses délégations ont soulevé des questions sur la base juridique de la référence au Chapitre VII dans le projet de résolution et sur ses implications. » (p 13)</p> <p>« De notre point de vue, cette base juridique met simplement en évidence le fait que nous avons affaire à ce qui constitue manifestement une menace à la paix et à la sécurité internationales. C'est pourquoi nous avons placé nos travaux sous l'égide du chapitre de la Charte relatif à la paix et à la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité lancerait un message bien singulier s'il agissait sur une autre base. » (p 13)</p> <p>« De plus, en prenant le Chapitre VII comme base juridique, nous soulignons l'importance de notre réponse à ce problème ainsi que le caractère contraignant de la mise en place de contrôles judiciaires des armes de destruction massive. Ainsi, les États auront l'autorité renforcée dont ils ont besoin pour mettre en place des mesures nationales vigoureuses, tandis que c'est aux États Membres qu'il appartiendra de définir dans le détail les mesures à prendre. » (p 13)</p> <p>« Ce que ce projet de résolution ne fait pas, c'est autoriser l'adoption de mesures coercitives à l'encontre d'États et d'acteurs non étatiques sur le territoire d'un pays tiers. Le projet de résolution signifie expressément que c'est le Conseil qui surveillera l'application de ses dispositions. Toute mesure coercitive devra être décidée par le Conseil. » (p 13)</p>

États	Citations de leur allocution S/PV.4950 et S/PV.4950 (resumption 1)
ÉU	<p>« Nous avons pris soin d’expliquer que ce projet de résolution ne vise en aucune manière à saper, diminuer ou affaiblir les traités et dispositifs existants, ce que le projet de résolution exprime de façon explicite. Le projet de résolution se recommande du Chapitre VII, afin de transmettre l’important message politique de l’importance que le Conseil attache à cette menace envers la paix et la sécurité internationales. Il se recommande aussi du Chapitre VII parce que le Conseil agit en fonction de ce chapitre et impose des exigences contraignantes. Toutefois, le projet de résolution ne porte pas sur l’exécution contraignante. » (p 19)</p> <p>« Les modifications apportées au texte initial par les coauteurs reflètent la discussion utile que nous avons eue au sein du Conseil, ainsi que les nombreux échanges informels que les coauteurs ont eus avec les Membres de l’Organisation des Nations Unies. Le texte a bénéficié des opinions et idées dont les États Membres nous ont fait part. Par exemple, le texte révisé reconnaît l’importance des obligations en matière de désarmement. Tout en préservant des formulations qui indiquent clairement que le projet de résolution n’est pas destiné à miner ou contrecarrer les traités et régimes existants, le texte révisé indique d’autre part clairement que les États Membres qui ne sont pas parties à des traités ou régimes ne seront pas forcés de les adopter par le biais de ce projet de résolution. On a aussi mis davantage en relief l’utilité des dialogues pacifiques » (p 19)</p>

Il est remarquable qu’aux dires même des ÉU, le Chapitre VII est maintenant utilisé pour transmettre un message politique. Les mentions britanniques que la résolution en vertu du Chapitre VII donne aux États « l’autorité renforcée dont ils ont besoin pour mettre en place des mesures nationales vigoureuses » et que c’est à ceux-ci « qu’il appartiendra de définir dans le détail les mesures à prendre » est aussi intéressante, puisqu’elle reflète la déférence qu’offre le CS aux États pour l’application des résolutions antiterroristes.

Mais en fin de compte, la menace a eu la priorité sur les inquiétudes et la résolution a été adoptée unanimement. Un certain avertissement était cependant lancé. La résolution 1373 (2001) et sa mise en œuvre par la communauté internationale ont été acceptées par elle, mais cela ne devait pas être interprété par le CS comme lui donnant carte blanche politique pour ses nouvelles pratiques législatives en droit international.

2.5 Réponse de l’Assemblée générale

Deux jours suivant l’adoption de la résolution 1540 (2004), un article choc de Seymour Hersh dévoile que les forces américaines pratiquaient de la torture à la prison d’Abu Ghraib en Irak²²⁸. La collectivité des

²²⁸ Voir Seymour M. Hersh, « Torture at Abu Ghraib » (30 avril 2004), en ligne : <https://www.newyorker.com/magazine/2004/05/10/torture-at-abu-ghraib>.

nations était stupéfaite du fait que les ÉU, défenseur traditionnel des droits humains, a violé une norme non dérogeable, de *jus cogens* donc, dans la Guerre contre le terrorisme. De plus, il n’y avait pas d’ADM en Irak²²⁹.

Alimentés par les événements politiques, l’hostilité américaine envers l’institution²³⁰, ainsi que son unilatéralisme, les appels de réformes des procédures et de la composition du CS se fortifiaient de nouveau. L’ONU semblait être en bouleversement, le CS en particulier.

L’AG tente de rééquilibrer les décrets du CS en jouant un rôle accru dans la lutte contre le terrorisme, notamment en plaçant une plus grande attention sur les droits humains. Un mois avant les révélations de torture, elle adopte une résolution rappelant les Membres « qu’en vertu de l’article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, certains droits ne sont susceptibles de dérogation en aucune circonstance »²³¹, incluant le recours à la torture²³², « et que toute dérogation aux dispositions du Pacte doit être en conformité avec cet article dans tous les cas »²³³, c’est-à-dire temporaire²³⁴.

Au mois d’août de la même année, les Membres de l’AG éprouvent le besoin de réaffirmer le rôle central de l’Organisation dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales en rappelant les buts et les principes de la Charte²³⁵. Plusieurs éléments de cette résolution nous donnent un aperçu de l’état d’esprit de la communauté internationale à ce moment-là. Nous en soulevons quelques -uns dans le tableau suivant.

Tableau 4 - Passages de la résolution de l’AG A/RES/58/317

Article 1	Réaffirme la nécessité d’observer en tous points la Charte des Nations Unies et d’atteindre tous les buts qu’elle a fixés en appliquant sans restriction tous les principes qu’elle consacre,
-----------	---

²²⁹ Voir Julian Borger, « There were no weapons of mass destruction in Iraq » (7 octobre 2004), en ligne : <<https://www.theguardian.com/world/2004/oct/07/usa.iraq1>>.

²³⁰ En nommant, par exemple, en août 2005, John Bolton comme ambassadeur, un faucon des premières heures et un critique acerbe des NU.

²³¹ Voir *Protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, AG NU, 58^e sess, DOC NU A/58/PV.77 (2004) Rés A/RES/58/187 à la page 2. Cette résolution a été adoptée par l’AG 4 jours avant la création de la DECT par le CS dans sa résolution 1535 (2004).

²³² Voir *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *supra* note 204 à l’article 4.2.

²³³ Voir AG NU RES/58/187, *supra* note 232.

²³⁴ Voir *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *supra* note 204 à l’article 4.3.

²³⁵ Voir *Réaffirmer le rôle central de l’Organisation des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la promotion de la coopération internationale*, AG NU, 58^e sess, DOC NU A/58/PV.93 (2004) Rés A/RES/58/317.

	notamment ceux relatifs à l'égalité souveraine des États Membres et au respect de leur indépendance politique (...);
Article 3	Réaffirme son attachement au multilatéralisme, qui suppose notamment le respect de la Charte et des principes et normes du droit international et l'adoption de mesures propres à prévenir le recours ou la menace du recours à la force et l'exercice d'une pression et d'une coercition en tant que moyens d'atteindre certains objectifs politiques (...);
Article 4	Appelle à nouveau l'attention sur les prérogatives et fonctions respectives de l'Assemblée générale [et] du Conseil de sécurité (...) et souligne sa conviction qu'il faut continuer à considérer la revitalisation et le renforcement de l'Assemblée et les réformes du Conseil de sécurité (...) comme une priorité du processus de réforme engagé par l'Organisation des Nations Unies, de sorte à renforcer encore la capacité de cette dernière et à lui permettre de mieux s'acquitter de ses fonctions et responsabilités, étant entendu qu'il faut associer tous les États Membres à ces efforts afin que leurs vues, préoccupations et intérêts soient pleinement pris en considération (...);
Article 6	Demande à tous les États de coopérer pleinement au moyen d'un dialogue constructif pour assurer le plein exercice, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales pour tous (...);
Article 8	Se déclare profondément préoccupée par tout acte ou menace d'intervention ou d'occupation étrangère par tout État ou territoire en violation des dispositions de la Charte;
Article 11	Condamne les actes de terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs, demande une fois de plus à tous les États d'adopter et de mettre en œuvre de nouvelles mesures pour prévenir le terrorisme (...) [qui] doivent être conformes à la Charte et respecter les obligations qui découlent du droit international (...).

Il est difficile de ne pas penser que les articles 3 et 8 sont des pointes à peine voilées envers les ÉU et leurs opérations militaires en cours en 2004. De plus, en réitérant le principe de la souveraineté des États, les fonctions de l'Assemblée, la protection des droits humains et un appel aux réformes du CS, les Membres semblent vouloir contrebalancer les pouvoirs du CS tout en soulignant des principes traditionnels, tels que le consentement des États, peut-être pas seulement face aux résolutions législatives et peut-être plus à l'endroit des ÉU, mais certainement dans le contexte de la guerre contre le terrorisme. La condamnation de tout acte terroriste en fait foi, mais démontre aussi une reconnaissance de la nécessité des mesures du CS.

Dans son rapport de mars 2005, *Dans une liberté plus grande*, soumis à l'AG, le Secrétaire général affirme d'ailleurs qu'il est important en matière de sécurité que les décisions du CS « inspirent le respect partout dans le monde » et soulève de nouveau qu'il est nécessaire :

« de modifier la composition du Conseil afin qu'il soit plus largement représentatif de la communauté internationale dans son ensemble et des réalités géopolitiques modernes, et acquière ainsi une plus grande légitimité aux yeux de la communauté internationale. Ses méthodes de travail doivent également être rendues plus efficaces et transparentes. »²³⁶

Les pays réussissent à arriver à une entente sur une Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire²³⁷ en avril 2005, un peu comme s'ils voulaient démontrer la capacité de la communauté internationale de développer des normes antiterroristes consensuellement et sans l'aide du CS.

L'AG fait néanmoins preuve de révérence dans les mois suivants aux activités antiterroristes du CS et du rôle du CCT. Dans son important Document final du Sommet mondial adopté en septembre 2005²³⁸, l'AG affirme que :

« Nous encourageons le Conseil de sécurité à étudier les moyens de renforcer son rôle de surveillance et de répression du terrorisme, notamment en harmonisant les normes des rapports demandés aux États, compte dûment tenu des mandats respectifs de ses organes subsidiaires chargés de la lutte antiterroriste. Nous nous engageons à coopérer pleinement avec les trois organes subsidiaires compétents dans l'accomplissement de leurs mandats, sachant que de nombreux États ont encore besoin d'assistance pour appliquer les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. »²³⁹

En septembre 2006, les Membres s'entendent par consensus sur une Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU²⁴⁰ qui leur est propre. Elle se fonde sur quatre piliers, soit l'élimination des conditions propices à la propagation du terrorisme, la prévention et la répression du terrorisme, le renforcement des capacités des États pour combattre le terrorisme et le rôle accru de l'ONU dans ce sens et, finalement, le respect des droits humains dans la lutte antiterroriste. Il est à noter que le terme « terrorisme » n'est toujours pas défini dans la Stratégie. Celle-ci développe une approche plus vaste, notamment en cherchant les causes

²³⁶ Voir *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous - Rapport du Secrétaire général*, AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/2005 (2005) aux para 167 et 168.

²³⁷ *Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire*, AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/PV.91 (2005) Rés A/RES/59/290.

²³⁸ Voir *Document final du Sommet Mondial 2005*, AG NU, 60^e sess, Doc NU A/60/PV.8 (2005) Rés A/RES/60/1.

²³⁹ Voir *Ibid* au para 90.

²⁴⁰ Voir *La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies*, AG NU, 60^e sess, Doc NU A/60/PV.99 (2006) Rés A/RES/60/288.

profondes du terrorisme et en soutenant que la protection des droits de l'homme est complémentaire à sa répression.

Il n'en demeure pas moins que la Stratégie représente une reconnaissance générale des actions antiterroristes du CS lorsqu'elle encourage « le Comité contre le terrorisme et sa direction à poursuivre l'action menée avec les États, à la demande de ceux-ci, pour faciliter l'adoption de législations et de mesures administratives », même si elle revendique que ces interventions soient effectuées à leur demande, un point qui soulève l'importance du consentement étatique²⁴¹. D'ailleurs, quelques mois plus tard, une autre résolution de l'AG rappelle aux États qu'ils sont tenus non seulement d'appliquer leurs obligations en vertu des différents traités antiterroristes, mais aussi « des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 1373 (2001), de faire en sorte que les auteurs d'actes terroristes soient traduits en justice. »²⁴²

2.6 Conclusion du chapitre 2

La réponse législative du CS et de sa résolution 1373 (2001) suite aux attentats du 11 septembre a été bien accueillie par la communauté internationale, qui a pris en compte la menace exceptionnelle à la paix et à la sécurité internationales que constituait dorénavant le terrorisme international. Les États s'ouvrent au travail du CCT et les mesures robustes qu'il propose, aidés par la doctrine de déférence sur flexibilité définitionnelle allouée aux gouvernements. Malgré cette réception positive, l'AG a tout de même rapidement exprimé son désir de réformer le CS afin qu'il soit plus représentatif et transparent.

Cet appel s'est accentué suite à l'adoption de la résolution 1540 (2004) qui, même si elle a été adoptée par consensus au sein du Conseil, a créé un inconfort auprès des Membres, surtout par le fait qu'une décision en vertu du Chapitre puisse remplacer le processus de négociation de traité pour émettre de nouvelles obligations en droit international. Ce malaise était accentué par la nature des contraintes qui touchait la question de l'armement, un sujet qui touche de près les prérogatives souveraines des États.

²⁴¹ Voir Nigel D. White, « The United Nations and Counter-terrorism » dans Ana Maria Salinas de Frias, Samuel Katja et Nigel D. White, dir, *Counter-terrorism: International law and practice*, Oxford scholarly Authorities in international law (OSAIL), 2012, ch 3 à la p 78.

²⁴² Voir *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, AG NU, 61e sess, Doc NU A/61/PV.64 (2006) Rés A/RES/61/40.

Les Membres de l'AG ont par la suite démontré une certaine ambivalence à reconnaître les activités législatives du CS. En plus de la demande de réforme du Conseil, l'AG a voulu réaffirmer son rôle, rappeler que la Charte se fonde sur l'indépendance politique et la souveraineté des États et a tenté de recalibrer la lutte antiterroriste en insistant sur l'importance de la protection des droits humains.

Le CS a continué ses activités en matière de contre-terrorisme, notamment avec l'importante résolution 1624 (2005) sur l'interdiction de l'incitation à commettre un acte terroriste²⁴³, non en vertu du Chapitre VII, par contre, et le régime de sanctions 1267, qui a été élargi²⁴⁴. Mais jusqu'en 2014, l'organe exécutif des NU a fait preuve d'une retenue législative, même si son programme antiterroriste restait toujours très robuste, particulièrement les activités continues du CTC et de son Directeur exécutif pour l'application de la résolution 1373 (2001). Les critiques semblaient être entendues.

Pour Roberto Lavalle, qui faisait partie de la Mission du Guatemala dans le temps (mais s'exprimant en son nom seulement), même si la nature législative des résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004) était révolutionnaire, « it is unlikely that it will qualify as such insofar as its impact on practice is concerned. For it would appear that in the foreseeable future further applications of the process are bound to be few and far between. »²⁴⁵ En 2013, les auteurs van den Herik et Schrijver affirmaient que « even if these resolutions epitomized the extent and potential of the Council's powers and capacity in the current global order, they did not start a new trend. Up until now, the Council has refrained from any further legislative activity. Moreover, the political momentum of 9/11 has slowly begun to fade away. »²⁴⁶

La conjoncture politique favorable à laquelle ils font référence reprendra cependant de plus belle avec l'émergence du groupe terroriste de l'État islamique en Irak et au Levant.

²⁴³ Voir CS NU, 60^e année, Doc NU S/PV.5261 (2005) Rés S/RES/1624 (2005).

²⁴⁴ Voir notamment CS NU, 63^e année, Doc NU S/PV.5928 (2008) Rés S/RES/1822; CS NU, S/RES/1988, *supra* note 199; CS NU, 66^e année, Doc NU S/PV.6557 (2011) Rés S/RES/1989.

²⁴⁵ Roberto Lavalle, « A novel, if awkward, exercise in international law-making: Security Council resolution 1540 » (2004) *Netherlands International Law Review* 411 à la p 436.

²⁴⁶ Voir Larissa van den Herik et Nico Schrijver, « The Fragmented International Legal Response to Terrorism » dans Larissa van den Herik et Nico Schrijver, dir, *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order: Meeting the Challenges*, Cambridge University Press, 2013, ch 1 à la p 14.

PARTIE II - LA PÉRIODE 2178 (2014) - 2014 À 2017

CHAPITRE 3 - Les combattants terroristes étrangers (CTE) et la résolution 2178 (2014)

Les germes de l'histoire de la résolution 2178 du CS remontent au transfert des pleins pouvoirs de gouvernance par les ÉU à l'Irak et le retrait définitif (à ce moment-là) des troupes américaines en décembre 2011. En décembre 2008, quelques semaines suivant l'élection de Barack Obama, George W. Bush signe un accord sur le statut des Forces avec le gouvernement en place en Irak²⁴⁷. Cet accord prévoyait le début du repli des troupes américaines dès juin 2009 pour en arriver à un retrait complet en décembre 2011. Même si cet accord engageait les parties, il ne liait expressément pas les mains du nouveau président²⁴⁸. Obama, élu de manière décisive, avait fait de la guerre en Irak l'un de ses chevaux de bataille en campagne électorale. Non seulement considérait-il l'entrée en guerre comme étant une erreur, mais que sa gestion démontrait des carences importantes. Pour son administration le respect de la date du retrait devient une priorité, peu importe la possibilité de la modifier, surtout à moins d'un an d'une campagne présidentielle pour un second terme.

En octobre 2011, Obama déclare : « So today, I can report that, as promised, the rest of our troops in Iraq will come home by the end of the year. After nearly nine years, America's war in Iraq will be over. »²⁴⁹ À quelques jours d'un retrait final, le président américain nous informe que : « [...] we're leaving behind a sovereign, stable and self-reliant Iraq, with a representative government that was elected by its people. »²⁵⁰ Nous pouvons affirmer que cette analyse de la situation irakienne était un brin optimiste, mais se dégageait tout de même les intentions de l'administration Obama de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures d'un Irak souverain.

Malheureusement pour le cours des événements, le premier ministre Nouri Al-Malaki interpréta ces propos sur la souveraineté du pays qu'il dirigeait comme lui donnant carte blanche sur le territoire irakien

²⁴⁷ Voir Gerhard Peters et John T. Woolley, « George Bush, Fact Sheet: The Strategic Framework Agreement and the Security Agreement with Iraq Online » (4 décembre 2008), en ligne : <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fact-sheet-the-strategic-framework-agreement-and-the-security-agreement-with-iraq>>.

²⁴⁸ Voir *Ibid.*

²⁴⁹ Voir The White House Office of the Press Secretary, « Remarks by the President on Ending the War in Iraq » (21 octobre 2011), en ligne : <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/10/21/remarks-president-ending-war-iraq>>.

²⁵⁰ Voir BBC News, « Transcript: President Obama Iraq speech » (15 décembre 2011), en ligne : <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-16191394>>.

pour se venger contre la minorité Sunnis. Issue de de la branche Shiite de l’Islam, Malaki avait vécu, en exil même, les discriminations de Saddam Hussein, un Sunni, et de son parti Baas. Une méfiance sectaire démesurée mena Malaki à décimer et étouffer la place des Sunnis dans le pays à reconstruire. Parmi ces Sunnis se trouvaient des anciens de l’armée Baas et, malgré le fait que l’armée américaine avait pratiquement décimé Al-Qaida en Irak, un petit groupe d’endurcis demeurait avec les généraux. Les violences infligées par Malaki envers les Sunnis poussent à une radicalisation même des personnes plus modérées. Malgré les signes évidents de violence sectaire, l’administration Obama reste sur les lignes de côté, ne serait-ce que pour offrir des mots diplomatiques peu conséquents en coulisses, déterminé de ne pas s’ingérer dans la gouvernance du pays²⁵¹.

La guerre civile en Syrie, qui a débuté en 2011-2012, donna de l’oxygène au groupe de combattants Sunnis puisqu’ils ont pu capitaliser du vide laissé à la frontière irakienne par le gouvernement de Bachar al-Assad, qui en avait les mains pleines avec la rébellion armée. Les militants ont renforcé leurs positions en ayant accès à des territoires et ressources syriens. C’est la naissance de l’État islamique en Irak et au Levant (EIL), ou Daech.

Toutes les mesures antiterroristes adoptées par le CS jusque-là n’ont pu empêcher la formation d’un nouveau groupe terroriste. L’année 2014 est caractérisée par la montée en puissance de l’EIL. Ayant déjà pris en main la ville de Falloujah en Irak et une partie de la ville de Ramadi. Dès janvier, le groupe saisit la ville de Raqqa en Syrie et la déclare la capitale de son « émirat »²⁵².

Contrairement à Al-Qaida, l’EIL cherchait à établir un califat géographiquement étendu. En plus d’avoir parmi ses rangs des généraux et militaires sunnites qui avaient été exclus du protectorat américain en Irak²⁵³, le groupe comptait sur des membres qui pouvaient déployer des campagnes de propagande ultrasophistiquées²⁵⁴.

²⁵¹ Voir PBS Frontline, « America after 9/11: Ben Rhodes (interview) » (3 mai 2021), en ligne (vidéo) : <<https://www.pbs.org/wgbh/frontline/interview/ben-rhodes-2/>>.

²⁵² Voir Wilson Center, « Timeline: the Rise, Spread, and Fall of the Islamic State » (28 octobre 2019), en ligne : <<https://www.wilsoncenter.org/article/timeline-the-rise-spread-and-fall-the-islamic-state>>.

²⁵³ Voir Cherish M. Zinn, « Consequences of Iraqi De-Baathification » (2016) 9:2 Cornell International Affairs Review 80.

²⁵⁴ Hasna Hussein, « La propagande comme première arme de guerre pour Daesh » dans Marc-François Bernier, dir, *Les Cahiers du Journalisme*, 2018, 2 : 1, en ligne (pdf) : <[Les Cahiers du journalisme - Recherches](#)>.

Des vidéos d'exécutions sommaires qui ont fait le tour du monde ont alarmé la population mondiale. Le radicalisme démontré a capté l'imaginaire du monde entier de façon totalement négative. Par contre, au-delà de la valeur choc, les images distribuées étaient utilisées par l'EIL pour une campagne de recrutement vers l'établissement d'un nirvana islamique pur et dur. L'efficacité étonnante et l'ampleur de ce recrutement – au-delà de 30 000 étrangers en fin de compte ont joint l'EIL dans son combat, dont plusieurs milliers provenant des pays occidentaux²⁵⁵ – créent un problème auquel la communauté internationale n'avait jamais fait face, et qu'elle avait encore moins affronté, et qui était à peine conceptualisé : le phénomène dit des combattants terroristes étrangers (« CTE ») et de leur extrémisme violent.

Le concept des CTE fait partiellement son entrée dans le jargon des NU en avril 2014 dans le rapport du SG sur la Stratégie antiterroriste mondiale des NU²⁵⁶. Celui-ci révèle que « le recrutement de nouveaux membres par l'État islamique en Irak et au Levant et d'autres mouvements associés à Al-Qaida dans plus de 50 États Membres depuis deux ans suscite des inquiétudes quant aux intentions de ces personnes si jamais elles retournaient dans leurs pays d'origine. »²⁵⁷ Le rapport identifie la possibilité pour les groupes terroristes « d'envoyer ces combattants étrangers » sur des cibles lointaines et affirme que « la plupart des États n'ont pas les ressources nécessaires pour évaluer et surveiller cette menace. »²⁵⁸

La chute de Mossoul, la deuxième ville en Irak en termes de population, aux mains de Daech en juin 2014, suite à une capitulation entière de l'armée irakienne (malgré plusieurs de milliards de dollars investis par les Américains pour la construire), affaiblit significativement le pays et le désir d'un gouvernement irakien souverain et autonome. Daesh lance aussi une offensive simultanée sur les territoires kurdes au nord du pays menaçant les intérêts pétroliers occidentaux; les Américains et leurs alliés n'avaient d'autre choix que d'agir, tant militairement que diplomatiquement²⁵⁹. Avec la proclamation dramatique à la mosquée de Mossoul d'un califat s'étendant d'Alep à Diyala en Irak de la part du leader de Daech à la fin juin 2014,

²⁵⁵ Voir Richard Norton-Taylor, « Up to 30,000 foreign fighters have gone to Syria and Iraq since 2011 – report » (17 novembre 2015), en ligne : <<https://www.theguardian.com/world/2015/nov/17/30000-foreign-fighters-syria-iraq-2014-terrorism-report>>.

²⁵⁶ Voir *La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies : activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, AG NU, 68^e sess, Doc NU A/68/841 (2014).

²⁵⁷ Voir *Ibid* au para 16.

²⁵⁸ Voir *Ibid*. Même si le phénomène des combattants étrangers, ou des mercenaires, n'était pas nouveau, c'était la première fois qu'il était appliqué au phénomène terroriste.

²⁵⁹ Voir PBS/Frontline, *supra* note 251. Voir aussi <<https://www.newyorker.com/news/daily-comment/oil-erbil>>.

la mythologie, la puissance économique et réelle et le pouvoir d'attraction de l'EIL s'accroissent substantiellement²⁶⁰.

La réaction institutionnelle internationale n'a pas tardé. Parlant au nom du CS, le président du CS « se déclare vivement préoccupé par les informations selon lesquelles des groupes terroristes (...) se seraient emparés de gisements de pétrole et d'oléoducs en Syrie et en Iraq » et condamne au nom du Conseil « avec la plus grande fermeté toute participation, qu'elle soit directe ou indirecte, au commerce de pétrole provenant de la Syrie ou d'Irak faisant intervenir des groupes terroristes » puisque ces ressources permettraient « de financer leurs activités de recrutement, notamment de *combattants terroristes étrangers*, et de renforcer leur capacité de planifier et d'exécuter des attaques terroristes » [nos italiques]²⁶¹. C'était la première fois que le terme des CTE entrait dans le vocabulaire utilisé dans un document officiel du CS.

Obama autorise le 8 août une campagne de bombardement afin de prévenir les avancées de l'EIL vers la ville d'Erbil, une région kurde autonome et où se trouve un effectif civil, diplomatique et militaire, sans mentionner les compagnies pétrolières²⁶². Il justifie de plus l'intervention militaire en soulevant que « these terrorists have been especially barbaric towards religious minorities, including Christian and Yezidis (...). And chilling reports describe ISIL militants rounding up families, conducting mass executions, and enslaving Yezidi women »²⁶³ dans la ville de Sinjar, près de la frontière syrienne. Il poursuit : « when we have the unique capabilities to help avert a massacre, then I believe the United States of America cannot turn a blind eye. We can act, carefully and responsibly, to prevent a potential act of genocide. » Il prend soin de noter que cette campagne est « at the request of the Iraqi government. »

En réponse aux frappes aériennes des Américains et de leurs alliés qui ont débuté le 9 août, Daech publie un vidéo horrible montrant la décapitation à froid du journaliste américain James Foley tout en menaçant

²⁶⁰ Voir Wilson Center, *supra* note 252.

²⁶¹ Voir *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, CS NU, 69^e année, Doc NU S/PRST/2014/14 (2014).

²⁶² Voir The White House Office of the Press Secretary, « Statement by the President » (7 août 2014), en ligne : <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>>.

²⁶³ *Ibid.*

de réserver le même sort à un autre journaliste américain en captivité avec le groupe si les puissances alliées ne cessaient pas leurs bombardements²⁶⁴.

À ce stade-ci, la menace de l'EIL est prise très au sérieux par l'administration Obama et le reste du monde. Une semaine après l'exécution du journaliste américain, voulant agir rapidement et fermement, le CS adopte une résolution importante en vertu du Chapitre VII, la résolution 2170 (2014), qui nomme EIL directement pour la première fois²⁶⁵. Dans le texte qui a été coécrit par 13 des 15 pays membres du Conseil, le CS constate « la menace persistante que représentent pour la paix et la sécurité internationales » l'État islamique en Irak et au Levant et les groupes associés à Al-Qaida²⁶⁶.

On se dit notamment inquiet de l'impact, « dans une société mondialisée », que pourraient avoir les nouvelles technologies dans la facilitation du recrutement, de l'incitation et de la planification des activités terroristes et tout en soulignant « que les États Membres doivent coopérer pour empêcher les terroristes d'exploiter la technologie. »²⁶⁷

Dans le dispositif de la résolution, le CS condamne les activités de l'EIL, prie « tous les États de coopérer » tel que le prévoit la résolution 1373 (2001) pour trouver et traduire en justice les individus contrevenants, « de lutter contre l'incitation aux actes terroristes motivés par l'extrémisme » avant de dédier quatre paragraphes aux CTE²⁶⁸. Le CS se déclare prêt à appliquer les critères d'inscription sur la Liste des sanctions à ceux qui recrutent pour le compte de l'EIL, rappelle aux États leur obligation d'empêcher le mouvement des terroristes « notamment en procédant à des contrôles efficaces aux frontières et, dans ce contexte, d'échanger rapidement des informations. »²⁶⁹

Samantha Powers, au nom des États-Unis, soulève que « des récits cauchemardesques émergent dans le sillage sanglant de l'État islamique d'Irak et du Levant » et que la perpétration « [d']atrocités » par le groupe ont mené à « l'expression de la position ferme et unanime du Conseil » reflétée dans l'adoption de la

²⁶⁴ Voir Wilson Center, *supra* note 252.

²⁶⁵ Voir CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7242 (2014) Rés S/RES/2170.

²⁶⁶ Jusqu'à cette résolution, le groupe nommé était seulement Al-Qaida.

²⁶⁷ Voir CS NU, S/RES/2170 *supra* note 265 au préambule.

²⁶⁸ Voir *Ibid* aux para 5-7 et 10.

²⁶⁹ Voir *Ibid* aux para 7, 8 et 18.

résolution 2170 (2014)²⁷⁰. Pour la délégation américaine, le phénomène des CTE « est une nouvelle facette de la menace terroriste, qui s'accompagne d'un coût humain catastrophique. »²⁷¹ Considérant le nombre de CTE (« jusqu'à 12 000 » à ce moment-là, dit-elle) et la multitude de pays d'où ils proviennent, « le retour dans leur pays, ou dans d'autres destinations vulnérables, de ces jihadistes radicalisés et endurcis par le combat risque d'élargir le champ d'action de cette violence »²⁷² considérée par le CS comme une menace persistante pour la paix et la sécurité internationales.

Le représentant australien considère par ailleurs que : « la résolution adoptée aujourd'hui rappelle aux États Membres qu'ils se doivent de revoir constamment leurs mesures antiterroristes à l'échelle nationale afin de rester en phase avec l'évolution de la menace si tristement et si sanginairement incarnée par ces deux entités. »²⁷³

C'est exactement ce que le CS exigera des États Membres à peine un mois plus tard.

3.1 La résolution 2178 (2014) et l'influence américaine

Malheureusement pour le deuxième journaliste américain détenu, Daech n'a pas été très impressionné par les efforts du CS. Le 2 septembre 2014, un vidéo montrant une nouvelle décapitation est signalé par la presse occidentale²⁷⁴.

Commence alors une stratégie globale, menée par les ÉU, qui implique d'élaborer une réponse à l'extrémisme violent afin de contrer le phénomène des « combattants terroristes étrangers ». Une stratégie inclusive de la communauté internationale qui regroupera habilement un nombre impressionnant de pays et un consensus international peu commun.

²⁷⁰ Voir CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7272 (2014) 7272^e séance [provisoire] : *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme* à la p 4.

²⁷¹ Voir *Ibid* aux pp 3-4.

²⁷² Voir *Ibid*.

²⁷³ Voir *Ibid* à la p 5.

²⁷⁴ Voir NBC News, « ISIS Beheads American Journalist Steven Sotloff, Monitoring Group Says » (2 septembre 2014), en ligne (vidéo) : <<https://www.nbcnews.com/storyline/isis-terror/isis-beheads-american-journalist-steven-sotloff-monitoring-group-says-n193936>>.

Dès le lendemain de l'assassinat du journaliste, l'ambassadrice américaine soumet au nom du CS une lettre au SG pour distribution qui se veut un document de réflexion en préparation d'un sommet du CS au niveau des chefs de gouvernement, à l'invitation des ÉU, et dans lequel ceux-ci proposent l'adoption d'une nouvelle résolution « portant sur le phénomène des combattants terroristes étrangers. »²⁷⁵ La Lettre affirme que « la communauté internationale doit se montrer à la hauteur de cette menace grandissante. Les États doivent se doter de lois et règlements appropriés pour contrecarrer l'action, sur leur territoire, de combattants terroristes étrangers et prendre les mesures voulues pour les empêcher de franchir les frontières. [...] Une réunion du Conseil au plus haut niveau apporterait une impulsion décisive à de tels efforts [...]. »²⁷⁶

L'initiative de Barak Obama a recueilli en à peine trois semaines l'appui de 104 États, dont le Canada, qui se sont portés coauteurs de la résolution 2178²⁷⁷. Pour seulement la 6^e fois dans l'histoire des NU, la séance du CS du 24 septembre 2014, convoqué par les ÉU²⁷⁸, se tient au niveau des chefs de gouvernement. Les États étaient accompagnés de leurs plus hauts ministres et fonctionnaires, dont on dira que « leur présence ici aujourd'hui souligne l'importance de la question à l'examen. »²⁷⁹

On se rappellera la réunion au niveau des chefs d'État en 1992 en vue d'établir la responsabilité du CS en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales et dont le terrorisme, qu'international à ce moment-là, était le sujet d'une « profonde préoccupation » de la part de membres du CS²⁸⁰. Dans les 22 ans entre cette réunion et le passage de cette résolution qui légifère contre les combattants terroristes étrangers, tout un parcours normatif a eu lieu.

En plus des membres du CS, les ÉU, qui détiennent la présidence du CS à ce moment-là, et d'un commun accord, ont invité plus de trente États ne siégeant pas sur le Conseil et leur ont donné la parole lors de la séance « car il est évident que non seulement leur intérêt pour le problème à l'examen aujourd'hui – la

²⁷⁵ Voir *Lettre datée du 3 septembre 2014, adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies*, CS NU, 69^e année, Doc NU S/2014/648 (2014) à la p 2.

²⁷⁶ Voir *Ibid.*

²⁷⁷ Voir CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7272 *supra* note 270 à la p 21.

²⁷⁸ Voir *Ibid* aux pp 3-4. Dans sa déclaration en tant que président des ÉU, Obama signale que : « J'ai convoqué la présente séance car nous devons nous entendre en tant que pays et que communauté internationale pour faire face à la menace réelle et grandissante posée par les combattants terroristes étrangers. » (nous soulignons).

²⁷⁹ Voir *Ibid* à la p 2.

²⁸⁰ Voir CS NU, S/23500, *supra* note 69.

question des combattants étrangers – est extraordinaire et profond, mais également qu’ils jouent un rôle essentiel pour que nous soyons en mesure de régler ce problème. »²⁸¹ De toute évidence, le CS comptait sur la participation significative sans précédent des Membres des NU afin de favoriser une large acceptation par la communauté internationale de la résolution 2178 (2014).

3.2 Caractéristiques de la résolution 2178 (2014)

La résolution 2178 (2014) ne réaffirme en préambule aucune résolution précédente. Seules les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004) ont été formulées ainsi. En d’autres termes, le CS indique qu’il légifère dans un nouveau domaine.

D’emblée, le CS réaffirme dans la résolution « que le terrorisme, sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, constitue une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité internationales et que tous les actes de terrorisme sont criminels » et « que la menace terroriste devient plus diffuse. »²⁸² Curieusement, considérant le manque de définition applicable du mot « terrorisme » dans le régime antiterroriste du CS, une définition des combattants terroristes étrangers est offerte en préambule²⁸³.

Le Conseil se dit conscient qu’il est important de s’attaquer aux causes du phénomène des CTE :

« [...] ce qui exige notamment d’empêcher la radicalisation pouvant conduire au terrorisme, de juguler le recrutement, d’interdire aux combattants terroristes étrangers de voyager, de bloquer l’aide financière qu’ils reçoivent, de lutter contre l’extrémisme violent qui peut déboucher sur le terrorisme, de combattre l’incitation à la commission d’actes terroristes motivés par l’extrémisme ou l’intolérance, de promouvoir la tolérance politique et religieuse, le développement économique et la cohésion et l’intégration sociales, de faire cesser et de régler les conflits armés, et de faciliter la réintégration et la réinsertion [...]. »²⁸⁴

²⁸¹ Voir CS NU, S/PV.7272, *supra* note 270 à la p 21.

²⁸² Voir CS NU, S/RES/2178, *supra* note 49 au préambule.

²⁸³ « [...] à savoir des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d’organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d’y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l’occasion d’un conflit armé. » Voir *Ibid* au préambule.

²⁸⁴ Voir *Ibid* au préambule.

Pour l'atteinte de ces objectifs ambitieux, le CS adopte une série de mesures obligatoires en vertu du Chapitre VII. La résolution est divisée en quatre parties : les obligations des États, la coopération internationale, la lutte contre l'extrémisme violent et la participation des NU dans la lutte aux CTE.

Afin de prévenir la circulation de CTE, les États sont interpellés à effectuer « des contrôles efficaces aux frontières » et « à mettre en place des procédures de contrôle des voyageurs et d'évaluation des risques reposant sur des observations factuelles telles que la collecte et l'analyse de données relatives aux voyages », ce qui peut être fait en intensifiant « les échanges d'informations opérationnelles au sujet des activités ou des mouvements de terroristes. »²⁸⁵

La résolution demande par la suite :

« aux États Membres de coopérer, conformément à leurs obligations, au regard du droit international, à l'action menée pour écarter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, notamment en prévenant la radicalisation pouvant conduire au terrorisme et le recrutement de combattants terroristes étrangers, y compris des enfants, en empêchant lesdits combattants de franchir leurs frontières, en faisant cesser et en bloquant l'aide financière qui leur est destinée et, s'agissant des combattants terroristes étrangers qui retournent dans leur pays de départ, en élaborant et appliquant des stratégies de poursuites, de réinsertion et de réintégration. »²⁸⁶

Les obligations de ce paragraphe fournissent un exemple à quel point celles-ci peuvent pénétrer dans le tissu social d'un pays. Que veut dire prévenir la radicalisation? Que signifie une stratégie de réinsertion? Comment un gouvernement accomplit-il ces tâches? En plus d'insérer de nouvelles dispositions pénales dans le corpus criminel de l'État, ce paragraphe semble sous-entendre l'identification de CTE non seulement lorsqu'ils se déplacent géographiquement, mais avant même qu'ils développent l'intention radicale qui mène aux actes, ce qu'une auteure qualifie comme étant « la criminalisation du pré-crime »²⁸⁷.

Le CS poursuit en rappelant les obligations de la résolution 1373 (2001), comme il le fait souvent, peut-être pour enlever toute ambiguïté sur la nature de la résolution, puisque, dans le même paragraphe,

²⁸⁵ Voir *Ibid* aux para 2-3.

²⁸⁶ Voir *Ibid* au para 4.

²⁸⁷ Voir Lisa Ginsbourg, « Moving Toward the Criminalization of "Pre-Crime" - The UN Security Council's Recent Legislative Action on Counterterrorism » dans Ariana Vadaschi et Kim Scheppele, dir, *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law - How the UN Security Council Rules the World*, Cambridge University press, 2021.

l'organe « *décide* que tous les États doivent veiller à ce que la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette, proportionnellement à la gravité de l'infraction, d'engager des poursuites et de réprimer »²⁸⁸ :

- a) D'abord « leurs nationaux qui se rendent ou tentent de se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité »;
- b) La collecte délibérée, par leurs nationaux ou sur leur territoire, de fonds qui seront utilisés pour financer les voyages de CTE;
- c) L'organisation délibérée, par leurs nationaux ou sur leur territoire, des voyages entrepris par les CTE²⁸⁹.

La contingente principale mentionnée dans chacun des paragraphes de ces trois types de délits est essentiellement la définition des CTE soit, l'intention de « se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme. »²⁹⁰

En essayant de ratisser large, il devient quelque peu difficile de bien cerner l'intention requise par un terroriste pour être en infraction. Le fait de criminaliser le déplacement avec l'intention de participer à un acte de terrorisme peut être problématique sur deux niveaux. D'abord, il est plausible que certaines personnes se déplacent sans avoir l'intention de contribuer à la commission d'un acte de terrorisme, comme le feraient l'époux ou l'épouse d'un combattant, par exemple. Est-ce qu'une conjointe ou un conjoint qui accompagne un jihadiste aide à la préparation d'un acte de terrorisme?²⁹¹ Le CTE lui-même, s'il change d'idée avant de commettre un crime, est quand même probablement coupable d'un délit d'intention, ce qui soulève des questions de l'ordre du principe de légalité.

²⁸⁸ Voir CS NU, S/RES/2178, *supra* note 49 au para 6.

²⁸⁹ Voir *Ibid* aux para 6a)-6c).

²⁹⁰ Voir *Ibid* au préambule.

²⁹¹ Cette situation a été adressé dans une résolution : voir CS NU, 70^e année, Doc NU S/PV.7533 (2015) Rés S/RES/2242.

Mais de façon peut-être plus décisive, nulle part dans la résolution 2178 (2014) ne trouve-t-on, encore une fois, des précisions de ce que constituent « des actes de terrorisme » ou le « terrorisme » tout court. Ceci malgré le fait que la définition des CTE en dépend!

La résolution 1373 (2001) était controversée, notamment en raison du fait qu'elle régula des menaces hypothétiques, soit la suppression du financement d'actes de terrorisme international quels qu'ils soient, mais la résolution était tout de même fortement inspirée par la Convention de 1999 qui était négociée, mais non en vigueur. La résolution 2178 (2014) représente une construction normative internationale nouvelle, créant des obligations envers les États de légiférer dans un champ légal inexploré jusque-là au niveau national.

Le CS requiert des Membres qu'ils interdisent l'entrée ou le transit sur leur territoire des personnes pour lequel l'État « est en possession d'informations fiables lui donnant des motifs raisonnables de penser que celle-ci » aspire de participer aux actes mentionnés plus haut²⁹² et, invite les États « à exiger des compagnies aériennes [...] des informations sur les passagers afin d'identifier le voyageur des personnes visées par les résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011)²⁹³.

La notion d'urgence est évoquée expressément, puisque, selon le CS « il convient d'urgence d'appliquer intégralement et immédiatement la présente résolution », ²⁹⁴ en particulier envers l'EIL.

En termes de coopération internationale, le Conseil « invite les États Membres à améliorer la coopération internationale, régionale et sous-régionale, dans le cadre d'accords bilatéraux selon qu'il convient » afin d'empêcher le mouvement interétatique des CTE²⁹⁵, souligne que les dispositions de la résolution 1373 (2001) relativement à l'obligation d'assistance mutuelle entre États lors d'enquêtes ou de poursuites criminelles s'appliquent maintenant à ceux qui impliquent les CTE²⁹⁶ et, demande à INTERPOL de mettre en place des ressources « afin d'appuyer et de promouvoir les mesures nationales, régionales et internationales visant à contrôler et empêcher le transit de combattants terroristes étrangers »,

²⁹² Voir CS NU, S/RES/2178, *supra* note 49 au para 8.

²⁹³ Voir *Ibid* au para 9. La résolution 1989 (2011) élargit le régime de sanctions de la résolution 1267 (1999).

²⁹⁴ Voir *Ibid* au para 10.

²⁹⁵ Voir *Ibid* au para 11.

²⁹⁶ Voir *Ibid* au para 12.

notamment avec l'usage de notices spéciales appliquées aux CTE²⁹⁷. Enfin, le CS invite les États, incluant via des accords bilatéraux, à renforcer la capacité des uns et des autres, nommément en scellant les frontières terrestres et maritimes²⁹⁸.

La résolution contient aussi des paragraphes liés à une politique chère aux ÉU, soit la lutte contre l'extrémisme violent²⁹⁹. La lutte contre l'extrémisme violent afin d'empêcher le terrorisme fait donc son entrée dans le cadre normatif antiterroriste du CS affirmant qu'elle « est essentielle pour contrer la menace pour la paix et la sécurité internationales que représentent » les CTE³⁰⁰. Les États sont encouragés « à faire participer les populations locales et les organisations non gouvernementales compétentes à l'élaboration de stratégies de lutte contre le discours extrémiste violent qui peut inciter à la commission d'actes de terrorisme. »³⁰¹

Enfin, le CS réclame de la DECT de procéder à une analyse de la menace en tant que telle, de prendre des actions pour renforcer la capacité des États à contrer l'extrémisme violent et de recenser les bonnes pratiques dans l'application des mesures prosrites dans les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), mais adaptées pour endiguer « le flot de CTE »³⁰².

Et comme à son habitude, le CS clôt en décidant « de rester saisi de la question. »

²⁹⁷ Voir *Ibid* au para 13.

²⁹⁸ Voir *Ibid* au para 14.

²⁹⁹ En effet, en 2011 déjà, la Maison-Blanche avait lancé une initiative ayant pour objectif de prévenir l'extrémisme violent intérieur en habilitant les communautés locales à travailler ensemble afin de trouver des solutions sur le terrain, qui était selon la politique la façon la plus efficace de contrer la radicalisation. Voir The American Presidency Project, « Fact Sheet: The White House Summit on Countering Violent Extremism » (12 février 2015), en ligne :

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fact-sheet-the-white-house-summit-countering-violent-extremism>

³⁰⁰ Voir CS NU, S/RES/2178, *supra* note 49 au para 15.

³⁰¹ Voir *Ibid* au para 16. Après avoir réuni des représentants haut niveau de plus de 60 pays et les organisations régionales et internationales parmi les plus influentes (Conseil de l'Europe, OSCE, Ligue des États arabes, etc.) en février 2015, la Maison-Blanche accueille à New York en parallèle aux séances annuelles de l'AGNU en septembre 2015, donc un an suivant l'adoption de la résolution 2178 (2014), plus de 100 États, 20 organes multilatéraux et 120 organisations de la société civile pour un autre Sommet. Ceux présent réaffirment leur soutien à l'initiative ainsi qu'à la résolution 2178 (2014) selon branche exécutive américaine. Voir The White House Office of the Press Secretary, « Leaders' Summit on Countering ISIL and Violent Extremism » (29 septembre 2015), en ligne : <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/29/leaders-summit-countering-isil-and-violent-extremism>>.

³⁰² Voir CS NU, S/RES/2178, *supra* note 49 aux para 20-26.

3.3 Allocutions des délégations suite à l'adoption de la résolution 2178 (2014)

La séance qui a immédiatement suivi l'adoption de la résolution a vu une cinquantaine de pays, dont plus de la moitié étaient représentés par leur chef d'État, prendre la parole pour exprimer leur appui aux actions du CS.

Le président Obama ouvre le bal en expliquant qu'il a convoqué « la présente séance car nous devons nous entendre en tant que pays et que communauté internationale pour faire face à la menace réelle et grandissante posée par les combattants terroristes étrangers. »³⁰³ Qualifiant la résolution 2178 « [d'] historique », il opine qu'elle « exprime notre volonté de faire face à ce problème » et, comme pour démontrer que ce n'est pas seulement une question de volonté, il sent le besoin de souligner : « elle est juridiquement contraignante. »³⁰⁴

Les dignitaires soulèvent l'ampleur du danger qui place la collectivité des nations devant l'exigence d'y répondre immédiatement. En parlant de la nature changeante du terrorisme, manifestée par les CTE, le représentant de l'Espagne soulève d'ailleurs l'impératif d'agir : « Il ne s'agit pas d'un phénomène entièrement nouveau, mais ses caractéristiques actuelles se sont accentuées et elles nous obligent à prendre des décisions et à trouver des solutions de toute urgence. »³⁰⁵ Similairement, pour la présidente du Chili, « les atrocités commises par des groupes terroristes (...) qui comptent dans leurs rangs un grand nombre de combattants terroristes étrangers » nécessitent de « prendre de toute urgence des mesures préventives à long terme pour contrer cette menace internationale. »³⁰⁶ Le représentant de la Nouvelle-Zélande rajoute que « la communauté internationale doit répondre de façon déterminée et cohérente à ces actes épouvantables » c'est pourquoi « la résolution et le débat d'aujourd'hui arrivent donc à point nommé (...). »³⁰⁷ Le secrétaire permanent au ministre des Affaires étrangères du Singapour conclut que « ce n'est pas seulement le chiffre des combattants étrangers qui retient l'attention, mais les tactiques effroyables utilisées par des organisations terroristes », telles que l'EIL et le Front el-Nostra qui, elles, « sont une menace pour le monde entier. »³⁰⁸ Le terrorisme appelle donc « une riposte mondiale » selon

³⁰³ Voir CS NU, S/PV.7272, *supra* note 270 aux pp 3-4.

³⁰⁴ Voir *Ibid* à la p 4.

³⁰⁵ Voir *Ibid* à la p 43.

³⁰⁶ Voir *Ibid* à la p 13.

³⁰⁷ Voir *Ibid* à la p 43.

³⁰⁸ Voir *Ibid* à la p 42.

le ministre des Affaires étrangères de l'Estonie, et qu'il est un devoir de « lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent sans plus tarder et partout où ils apparaissent afin d'éviter qu'ils ne se propagent davantage. »³⁰⁹

L'urgence de la situation justifie dès lors le passage d'une résolution « juridiquement contraignante » par le CS, pour reprendre les mots d'Obama. L'aspect législatif de la résolution est soulevé par plusieurs intervenants comme faisant preuve d'un consensus international. Le président Hollande considère que « cette stratégie que nous avons définie est une stratégie mondiale pour lutter contre le terrorisme [...]. Nous devons renforcer le dispositif juridique international et cette résolution est aussi un message de fermeté et d'unité de la communauté internationale tout entière. »³¹⁰

Le représentant de l'Inde va dans le même sens, loin de ses commentaires relativement à la résolution 1540 (2004), en soulevant que « le Conseil de sécurité doit être félicité d'avoir établi un cadre juridique et réglementaire » pour faire face à la menace des CTE, tout en invoquant que la résolution 2178 (2014) « est d'une portée considérable » et qu'elle « est un ajout utile au cadre juridique de la lutte contre le fléau du terrorisme. »³¹¹ Le président bulgare louange la résolution que « cet auguste organe vient d'adopter » et maintient qu'elle « reflète la position résolue de la communauté internationale face aux combattants terroristes étrangers (...), vise à perfectionner le cadre établi par l'ONU pour lutter contre le terrorisme et souligne la nécessité de renforcer les mesures juridiques aux niveaux national et international. »³¹² Tout en articulant que « la communauté internationale a formulé une riposte internationale stratégique et à plus long terme à ce phénomène », il poursuit sa pensée quant aux conséquences légales de la résolution, puisque, selon ses dires « tous les États doivent maintenant veiller à mettre en place une architecture juridique et institutionnelle adéquate de lutte contre le terrorisme, tant au niveau national que mondial, et à la renforcer et à l'améliorer systématiquement. »³¹³

³⁰⁹ Voir *Ibid* aux pp 40-41.

³¹⁰ Voir *Ibid* à la p 7.

³¹¹ Voir *Ibid* à la p 47. Il est à noter que l'Inde est le seul pays à réclamer cette journée-là l'achèvement des négociations d'une convention générale sur le terrorisme, négociations paralysées par les débats sur la définition du concept de « terrorisme ». L'intérêt porté par l'Inde sur l'élaboration d'un traité provient possiblement du fait que c'est elle qui a initié les discussions en 1996.

³¹² Voir *Ibid* à la p 25.

³¹³ Voir *Ibid* à la p 26.

En ce qui concerne le ministre algérien des Affaires étrangères, la résolution « définit les aspects politiques, juridiques et opérationnels d'une action internationale » et « a beaucoup plus de poids qu'il n'y paraît au premier abord. Parce qu'elle intervient à une époque très difficile, elle envoie le signal qui convient et nous oriente vers un effort davantage axé sur l'action, impliquant tous les États Membres (...). »³¹⁴ Prenant la parole pour la Russie, Sergey Lavrov affirme « [qu']il est essentiel que tous les États appliquent fidèlement les résolutions et les décisions du Conseil de sécurité » et que celles-ci en matière de contre-terrorisme sont des exemples confirmant « la capacité du Conseil à s'entendre sur des questions d'une importance fondamentale et à prendre des décisions sur la base de la Charte des Nations Unies. »³¹⁵ Un peu dans la même veine, le ministre des Affaires étrangères de la Chine estime que la résolution « reflète la volonté commune de la communauté internationale » et qu'elle « doit être mise en œuvre de manière efficace, globale et équilibrée. »³¹⁶ De plus, selon son pays, « l'ONU et le Conseil de sécurité doivent jouer un rôle moteur dans la guerre mondiale contre le terrorisme. C'est le moyen de maintenir l'unité, de coordonner efficacement les efforts et de prendre des mesures concertées. »³¹⁷

La présidente coréenne Park valorise le rôle du CS en affirmant que celui-ci « est le gardien de nos droits et de notre dignité humaine » et que, dans la lutte contre l'extrémisme violent, « la Corée sera toujours un partenaire engagé. »³¹⁸ Le premier ministre du Luxembourg considère que « pour contrer la menace, il n'existe pas de formule magique (...), nous devons agir ensemble. La réponse de la communauté internationale et du Conseil doit être à la hauteur de ce défi »³¹⁹ et, à cet égard, le Luxembourg « s'est fait honneur » de se porter coauteur de la résolution 2178 (2014), « adopt[ée] à l'unanimité, à l'initiative des États-Unis. »³²⁰

L'Émir de l'État du Qatar réaffirme son « soutien à toute autre initiative fondée sur un consensus international » pour éliminer le phénomène des CTE ainsi que le terrorisme « sous toutes ses formes et manifestations (...). »³²¹ Le premier ministre marocain, quant à lui, pense que la communauté

³¹⁴ Voir *Ibid* à la p 36.

³¹⁵ Voir *Ibid* à la p 19.

³¹⁶ Voir *Ibid*.

³¹⁷ Voir *Ibid* aux pp 19-20.

³¹⁸ Voir *Ibid* à la p 15.

³¹⁹ Voir *Ibid* à la p 17.

³²⁰ Voir *Ibid*.

³²¹ Voir *Ibid* à la p 24.

internationale a élaboré « une réponse unie et décisive pour contrer les répercussions de cette menace et ses dangereuses conséquences. »³²² Le chef du gouvernement norvégien reflète les propos de ses homologues en plaidant que « le large consensus recueilli par ce texte témoigne de l'unité qui est ici à l'œuvre et du sentiment d'urgence qui prévaut » et que la résolution constitue un « signal clair que nous devons tous apporter notre contribution à l'effort collectif. »³²³

3.4 Conclusion du chapitre 3

La résolution 2178 (2014) n'a fait l'objet d'aucune protestation et d'aucun reproche de la part des États invités lors de cette séance du CS³²⁴, ne serait-ce que de la mention par l'Inde de son désir d'achever les négociations pour une convention générale sur le terrorisme international, qu'elle avait elle-même initiée en 1996, mais qui était demeurée inachevée, comme nous l'avons vu dans la première partie, en raison d'un désaccord fondamental sur la définition du terme « terrorisme »³²⁵. Cette petite indiscretion coupable ne compromet par contre aucunement son appui fort à la résolution 2178 (2014). En fin de compte, lors de la période oratoire suivant l'adoption de la résolution, les chefs d'État et les ministres des Affaires étrangères des pays invités à cette séance exceptionnelle se sont prononcés en faveur d'une action collective, unie et urgente pour contrer les phénomènes des CTE et de l'extrémisme violent.

Les ÉU ont initié, de nouveau, un processus pour établir un cadre normatif antiterroriste international via le CS, contre les CTE, cette fois, avec l'acceptation globale de la pratique du CS. Comme Obama lui-même l'a dit : « Je tiens à faire remarquer *qu'il est très rare de voir l'ONU obtenir le type de consensus que nous avons pu voir pour la résolution 2178 (2014) d'aujourd'hui* »³²⁶ [nos italiques].

³²² Voir *Ibid* à la p 29.

³²³ Voir *Ibid* à la p 31.

³²⁴ Voir *Ibid*. Seule la présidente de l'Argentine s'est dit embêtée par le manque de connaissance des informations recueillies sur les CTE par les services de renseignements des pays les plus puissants et sur lesquelles se fondent l'urgence d'agir de manière décisive : « nous n'avons pas toutes les informations dont disposent les grandes puissances. » Elle questionne un tant soit peu la permanence de la menace d'EIL : « Il ne serait pas surprenant en effet de constater l'année prochaine, en 2015, que l'EIL a disparu de la scène au profit d'un autre groupuscule au nom étrange et aux méthodes encore plus violentes et virulentes. » Mais elle ne remet pas en cause la capacité du CS d'agir ainsi et appuie néanmoins la résolution.

³²⁵ Voir *Ibid*. Le représentant de l'Inde opine que : « Nous ne pouvons pas nous offrir le luxe d'un débat théorique sans fin », parlant de la question de la définition. L'attachement de l'Inde en tant que pilote des négociations débutées il y a presque 30 ans est compréhensible, mais au-delà de ça, la nation du sous-continent indien amène quand même un bon point : « L'Assemblée générale doit parvenir à un accord de consensus au sujet de la convention générale pour mettre le terrorisme international hors la loi. »

³²⁶ Voir *Ibid* à la p 24.

La résolution 2178 crée du droit nouveau et donc incarne quelque chose de plus que la résolution 1373 (2001) : une reconnaissance de l'expansion des pouvoirs du CS en vertu du Chapitre VII de la Charte en matière de contre-terrorisme. Si la communauté internationale accepte certaines normes comme étant justifiées et qu'elle considère que le CS détient la compétence pour établir ces normes dans des circonstances données, soient, en l'espèce, la situation d'urgence du flot des CTE, qualifiée comme telle par le CS et les orateurs de haut niveau qui ont pris part à la séance du CS suivant l'adoption de la résolution 2178 (2014), alors le CS est vu comme étant habilité de l'autorité de légiférer en la matière, dans les limites de la Charte, et ses actions sont perçus comme étant légitimes politiquement.

CHAPITRE 4 - Hyperactivité normative et Synergie institutionnelle

La résolution 2178 (2014) passée, il fallait maintenant s'assurer de sa mise en œuvre, un défi de taille considérant que le CCT et sa DECT travaillaient toujours avec les États pour l'application des obligations prévues dans les résolutions importantes précédentes, comme 1373 (2001) en plus de celles relatives aux sanctions des individus sur la Liste. Il y avait aussi une pression continue pour agir rapidement, puisque Daesh ne ralentissait aucunement ses ardeurs meurtrières et géographiques.

Entre la fin de 2014 et la fin de 2017, le CS a accéléré pratiquement tous les aspects de sa stratégie antiterroriste internationale. Le CCT et la DECT ont été très actifs suivant l'adoption de la résolution de 2178 (2014) et ont joué un rôle prédominant au nom du CS. Dans un premier temps, il fallait adapter le cadre antiterroriste existant au CTE et à la prévention de l'extrémisme violent. Le CCT a donc 1) détecté les insuffisances dans la capacité des États à l'application de la résolution pour ensuite 2) analyser sa mise en œuvre dans les différentes régions du monde et enfin 3) proposer des principes directeurs pour contrer le flot de CTE. Le CS a aussi accéléré la pratique de citer des travaux d'organismes internationaux qui travaillent en marge des NU en émettant des guides de pratiques optimales pour la mise en œuvre des mesures antiterroristes.

L'Assemblée générale et le Secrétaire général prennent une place à part entière, notamment en révisant et en gardant à jour la Stratégie antiterroriste des NU, révision qui aura lieu en 2016 et la création d'un Bureau de lutte contre le terrorisme l'année suivante qui coordonnera les activités onusiennes en contre-terrorisme. Le CS encourage leurs travaux et crée une synergie institutionnelle qui inclura aussi la participation active d'organisations internationales, régionales et sous-régionales.

4.1 Les insuffisances dans la capacité des États

Dès le 7 novembre 2014, soit 44 jours suivant l'adoption de la résolution 2178 (2014), le CCT dépose au CS un document qui donne le ton au travail que le CS et la communauté internationale auront à effectuer ensemble pour appliquer les mesures antiterroristes abondantes adoptées en vertu du Chapitre VII à travers les années. Dans cette « analyse préliminaire » des insuffisances « de nature à réduire la capacité des États Membres d'endiguer le flot de CTE », le CCT nous donne en effet un portrait complet sur la capacité des États de modifier leurs législations et leurs appareils administratifs exécutifs et reflète bien

aussi l'état de la conformité des Membres aux obligations des résolutions³²⁷. Les enjeux soulevés par le CCT demeureront des préoccupations constantes pour le CS. Considérant ceci, nous reprenons à l'Annexe A des passages notables de ce document important du CCT. Nous recommanderons fortement de le consulter avant de poursuivre.

Plusieurs observations peuvent être proposées suite à la lecture du rapport. D'abord, l'analyse de la CCT est très détaillée, donne des exemples précis d'insuffisances, et celles-ci sont exposées de façon claire³²⁸. Il n'y a pas de tournures diplomatiques dans le langage du comité, il nomme sans détour les failles que ses experts identifient pour ce qu'elles sont. L'organe subsidiaire du CS ne s'empêche pas davantage pour exposer explicitement les mesures qui doivent être prises par les États : « En effet, [la] législation de certains États ne sanctionne pas encore de la manière voulue la vaste gamme d'infractions inchoatives prévues par la résolution. »³²⁹ Les demandes directes sont par contre rares dans ce document et le CCT identifie plutôt des « lacunes »³³⁰, des situations « lentes et inefficaces »³³¹ et des « obstacles supplémentaires à l'application efficace de la résolution 2178 (2014) »³³² pour ne nommer que ceux-là.

Ensuite, la nécessité pour les branches exécutives d'accumuler des renseignements et d'effectuer un certain type de surveillance intérieure est mentionnée à plusieurs reprises³³³. Le CCT soulève notamment :

- la capacité de mettre en place des « techniques d'enquête spéciales »³³⁴ pour surveiller l'usage des réseaux sociaux des terroristes,
- des procédures claires d'établissement de documents d'identité et de voyage³³⁵,
- des programmes de surveillance policière de proximité³³⁶, et

³²⁷ Voir *Lettre datée du 7 novembre 2014, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste*, CS NU, 69^e année, Doc NU S/2014/807 (2014).

³²⁸ Le CCT a cessé de rendre public les rapports nationaux des pays, sauf à la demande expresse des pays concernés, en 2006 afin d'éviter de placer les États dans l'embarras en cas de non-conformité. D'ailleurs, dans son introduction à la Lettre du 7 novembre 2014, le CCT mentionne *in fine* que l'analyse est présentée « sans détailler la situation État par État. »

³²⁹ Voir CS NU, S/2014/807 (2014), *supra* note 327 au para 4.

³³⁰ Voir *Ibid* au para 13.

³³¹ Voir *Ibid* au para 8.

³³² Voir *Ibid* au para 14.

³³³ Voir *Ibid* notamment aux para 15, 20, 22 et 27.

³³⁴ Voir *Ibid* au para 11.

³³⁵ Voir *Ibid* au para 14.

³³⁶ Voir *Ibid* au para 22.

- ce que l'organe considère comme étant la lacune la plus grave dans la lutte contre le financement du terrorisme, l'insuffisance des échanges de renseignements financiers *complets*, provenant des services de renseignements internes et ceux des autres nations³³⁷.

Troisièmement, tous ces renseignements opérationnels, obtenus de façon plus ou moins respectueuse des droits humains, selon le pays³³⁸, s'avèrent nécessaires puisque les échanges des informations entre États et l'obligation d'une meilleure coopération internationale relativement au partage d'informations autant judiciaires qu'exécutives et aussi avec des organismes comme INTERPOL, sont des aspects essentiels de la stratégie antiterroriste du CS et des résolutions importantes ont été prises en la matière, notamment afin de contrôler les frontières. Selon le CCT « [d]es insuffisances majeures peuvent également être relevées en ce qui concerne l'exécution par les États des obligations en matière de contrôles aux frontières découlant des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005). Elles constituent des obstacles supplémentaires à l'application efficace de la résolution 2178 (2014). »³³⁹

Enfin, mentionnons que les paragraphes dans le document en annexe ne sont que quelques exemples des intrusions, impressionnantes, par ailleurs, dans la gouvernance d'un pays et requises pour se conformer aux mesures exigées par les résolutions du CS. Elles affectent toutes les branches de gouvernement et les conséquences touchent les communautés et plusieurs sphères de la société, et non les moindres dans un contexte contemporain, le cyberspace et les communications.

En se soumettant à une telle incursion de la part du CCT, donc du CS, dans les affaires internes de leurs pays, les États Membres acceptent en quelque sorte de laisser le CS percer le voile de la souveraineté étatique sur une série de mesures précises qui touchent directement les populations. Il semble avoir une volonté réelle de la communauté internationale d'ajouter le cadre juridique pénal national nouveau et les politiques de surveillance demandés par 2178 (2014). Autrement dit, les pays envoient une rétroaction

³³⁷ Voir *Ibid* au para 20.

³³⁸ Le paragraphe 25 de la *Lettre* dit : « Des insuffisances majeures persistent en ce qui concerne les efforts consentis par les États pour garantir le respect des obligations relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit dans le contexte des mesures de lutte antiterroriste prises aux fins de l'application des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005). Elles pourraient laisser présager des lacunes similaires concernant l'application de la résolution 2178 (2014). » : Voir *Ibid* au para 25.

³³⁹ Voir *Ibid* au para 14.

(« feedback ») qui semble démontrer leur désir de se conformer aux directives antiterroristes adoptées en vertu du Chapitre VII.

Un exemple représentatif, parmi tant d'autres, serait le fait qu'il ne paraît pas avoir beaucoup de résistance de la part des nations de permettre la venue sur leur territoire des experts de la DECT, spécifiquement mandatés par le CS pour effectuer une analyse détaillée de la capacité des États à mettre en place toutes les lois et les politiques exigées par le CS. Habilement, par contre, comme nous l'avons vu, les procédures de la DECT précisent que ces visites sont initiées sur invitation des Membres, les pays pourraient donc techniquement refuser d'en émettre une. Nous n'en avons trouvé aucun cas.

4.2 La mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) par les États

L'année 2015 commence avec les attaques choquantes, revendiquées par EIL, dans les bureaux de Charlie Hebdo à Paris, tuant 11 personnes. À peine un mois plus tard, EIL diffuse les images d'un pilote militaire jordanien se faire brûler vif dans une cage. Et encore, des militants libyens associés à Daesh dévoilent à la mi-février une vidéo montrant la décapitation de 21 Égyptiens coptes³⁴⁰. Ce sont des exemples parmi des dizaines. En mai, EIL saisit les villes de Palmyre en Syrie et Syrte en Libye³⁴¹. Bref, la campagne médiatique, meurtrière et expansionniste du groupe terroriste terrorise effectivement la population mondiale et exerce une influence politique considérable.

Dans le premier d'une série de rapports sur la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014), la DECT souligne en mai 2015 que « la menace émanant de diverses organisations terroristes (y compris, mais sans s'y limiter, l'État islamique d'Iraq et du Levant [EIL] et le Front el-Nosra) est en pleine et rapide évolution et qu'elle ne pourra pas être entièrement contenue dans une aire géographique donnée »³⁴² et « qu'il n'existe pratiquement aucune possibilité à court terme de mettre fin à certaines menaces. »³⁴³ La Direction exécutive insiste sur « l'urgente nécessité d'assurer des échanges d'informations efficaces aux niveaux

³⁴⁰ Voir Wilson Center, *supra* note 252.

³⁴¹ Voir *Ibid.*

³⁴² Lettre datée du 13 mai 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 70e année, Doc NU S/2015/338 (2015) à la page 2.

³⁴³ Voir *Ibid.*

national et international pour faciliter l'application de la résolution 2178 (2014) (...). »³⁴⁴ Elle propose notamment de mieux étanchéiser les frontières afin de prévenir le mouvement des CTE, de mieux appliquer les lois nationales qui traitent de l'incitation au terrorisme, y compris par le biais d'internet, et de renforcer les capacités de certains États de geler les avoirs des terroristes³⁴⁵.

Le lendemain, le CCT dépose une autre Lettre au CS³⁴⁶ relativement aux obligations de la résolution 2178 (2014) d'exiger et utiliser les renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) déplorant entre autres que seuls 51 États utilisent un système RPCV³⁴⁷. Cet état de fait pousse la présidente du CS à émettre une déclaration au nom du Conseil³⁴⁸ qui « note avec une vive préoccupation que des combattants terroristes étrangers continuent d'être recrutés en grand nombre par des entités telles que l'État islamique d'Iraq et du Levant. » Malgré « les efforts extraordinaires déployés » pour appliquer la résolution 2178, elle souligne « une fois de plus la nécessité de mettre en œuvre tous les aspects de la résolution 2178 (2014) » et « que les États Membres doivent intensifier ces efforts », notamment en utilisant les données des dossiers passagers pour renforcer le contrôle des voyageurs.³⁴⁹

En juillet, la DECT a tenu une réunion spéciale à Madrid dans laquelle plus de 48 ministres des États Membres de toutes les régions du monde et plus de 400 experts issus d'organisations internationales et régionales, du milieu universitaire et de la société civile ont participé à l'élaboration de 35 recommandations pour contrer l'extrémisme violent et le flot de combattants terroristes étrangers, connues sous le nom des « Principes directeurs de Madrid ». ³⁵⁰ Curieusement, aucun des pays participants n'est nommé, mis à part le fait que la rencontre comprenait les pays parmi les plus affectés par les CTE, ni la provenance institutionnelle des experts. Ces Principes sont un exemple de « soft law », créé en marge

³⁴⁴ Voir *Ibid.*

³⁴⁵ Voir *Ibid* aux pp 3-4 et 18-30.

³⁴⁶ Voir *Lettre datée du 26 mai 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste*, CS NU, 70e année, Doc NU S/2015/377 (2015).

³⁴⁷ Voir *Ibid* au para 5.

³⁴⁸ Voir *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, CS NU, 69e année, Doc NU S/PRST/2014/23 (2014). *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, CS NU, 70e année, Doc NU S/PRST/2015/11 (2015) à la p 1.

³⁴⁹ Voir *Ibid* à la p 3.

³⁵⁰ Voir *Lettre datée du 15 décembre 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste*, CS NU, 70e année, Doc NU S/2015/939 (2015) et Comité contre le terrorisme (Conseil de sécurité des Nations unies), *Principes directeurs de Madrid : Guide pratique pour les États membres dans leur lutte pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers*, Genève, 2016.

du cadre traditionnel des NU avec une représentativité partielle des Membres et des experts anonymes du public.

Le modèle de l'élaboration des pratiques optimales est utilisé par le CS afin de créer une synergie internationale entre ses Comités, les États Membres des NU et des organisations internationales qui développent des normes de type « soft law » en collaboration avec les NU mais pas toujours dans son cadre. Un bon exemple est le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (GCTF) qui compte seulement 32 États membres³⁵¹. Le Forum travaillait depuis février 2014 sur l'élaboration de pratiques exemplaires pour neutraliser les CTE et l'extrémisme violent et avait été parmi les premières organisations internationales à utiliser le terme « combattants terroristes étrangers », selon nos recherches. Non par hasard, les membres du Forum se sont réunis pour une séance plénière ministérielle³⁵², coprésidée par le secrétaire d'État américain et le ministre des Affaires étrangères de la Turquie, *le jour avant* l'adoption de la résolution 2178 (2014).

Les documents de bonnes pratiques d'organisations multilatérales sont noncontraignants en principe et, dans ce cas-ci, ont pour objectif « d'informer et de guider les gouvernements » dans l'élaboration de leurs politiques anti-CTE. Par contre, le CCT et sa DECT reçoivent le mandat spécifique de traiter ces questions dans la résolution 2178 (2014), en collaborant étroitement, « par exemple »³⁵³, dit le CS, avec le GCTF.

À titre d'illustration, une des pratiques émises par le GCTF propose d'atténuer la menace des CTE « par une coordination pangouvernementale et, dans la mesure du possible, envisager d'établir des régimes juridiques complets en matière de lutte contre le terrorisme qui pénalisent les infractions préparatoires aux actes terroristes. »³⁵⁴ Les éléments avancés sont d'une précision étonnante.

³⁵¹ Pour la liste des membres : voir Global Counterterrorism Forum, « GCTF Members », en ligne :

<<https://www.thegctf.org/Who-we-are/Structure/Members>>.

³⁵² Voir Global Counterterrorism Forum, *Fifth Ministerial plenary Meeting - 24 September 2014, New York - Co-Chair's Summary*, (septembre 2014), en ligne (pdf) : <<https://www.thegctf.org/What-we-do/Ministerial-Plenary/ArtMID/813/ArticleID/7/Sixth-GCTF-Ministerial-Plenary-Meeting>>.

³⁵³ Voir CS NU, S/RES/2178, *supra* note 49 au para 24.

³⁵⁴ Voir Global Counterterrorism Forum, *Initiative sur les « combattants terroristes étrangers » Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des « combattants terroristes étrangers »*, (septembre 2014), en ligne (pdf) :

<<https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/2016%20and%20before/GCTF-The-Hague-Marrakech-Memorandum-FRE.pdf?ver=2016-09-01-150615-220>> à la p 7.

Un autre exemple d'institution internationale cité par le CS dans ses résolutions est le Groupe d'action financière (GAFI) et ses 40 Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération³⁵⁵. L'organisation, créée en 1989 par le G7, compte 40 pays membres ainsi que de nombreuses organisations régionales en tant que membres associés et une vingtaine d'organisations internationales institutionnelles et privées. Les plénières sont privées et aucun procès-verbal n'est disponible sur leur site, ne serait-ce qu'un sommaire des résultats des discussions³⁵⁶.

La discrétion offerte par ces organismes est peut-être au fond perçue comme un avantage pour les États qui permet l'échange d'idées plus libres. Ces pratiques cadrent bien aussi avec la doctrine de déférence des branches exécutives.

Le deuxième rapport du CCT sur la mise en œuvre des mesures contre les CTE examine les efforts de 32 États provenant de cinq régions du monde³⁵⁷. En plus des « carences systémiques » observées, malgré les efforts, nous trouvons une citation qui exprime bien les difficultés pratiques qu'une résolution législative du CS puisse poser, surtout en tenant compte que certains termes ne sont pas définis. En traitant la question de l'importance des technologies de l'information, le rapport indique que :

« la communauté internationale s'accorde à reconnaître la nécessité pressante de renforcer la coopération entre les pays afin de contrer l'utilisation qui est faite d'Internet et des réseaux sociaux à des fins terroristes, en particulier le recrutement de combattants terroristes étrangers. Toutefois, aucun consensus ne s'est clairement dégagé quant à la nature des mesures qu'il convenait de prendre à cet égard. Par exemple, dans le cas des infractions pénales, telles que l'incitation à la perpétration d'actes terroristes au moyen de l'utilisation des TIC, la coopération internationale aux fins de l'application de la loi constitue un défi particulièrement difficile à relever. Il est difficile, pour nombre d'agents des services de répression, de faire la différence entre la propagande terroriste et les déclarations incitant à la perpétration d'actes terroristes. »³⁵⁸

³⁵⁵ Voir Groupe d'action financière, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, (novembre 2023), en ligne (pdf) : <<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf.coredownload.pdf>>.

³⁵⁶ Voir Groupe d'action financière, *Résultats de la plénière du GAFI, 23-25 octobre 2024*, (octobre 2024), en ligne : <<https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Gafiengeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2024.html>>.

³⁵⁷ *Lettre datée du 2 septembre 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste*, CS NU, 70e année, Doc NU S/2015/683 (2015).

³⁵⁸ Voir *Ibid* au para 16.

En d'autres termes, il est possible d'avoir un consensus international sur la prévention du terrorisme, mais parfois, la façon de procéder n'est pas évidente ni nécessairement commune pour chaque État.

L'année 2015 se termine malheureusement mal en termes de prévention du terrorisme. Malgré la continuation des opérations militaires contre EIIL, celui-ci descend un avion de nationalité russe au-dessus du Sinaï le 31 octobre, probablement en lien avec le début de l'intervention russe en Syrie. Deux semaines plus tard, les attaques du Bataclan à Paris choquent de nouveau le monde entier.

4.3 Les actions de l'AG et du SG : reconnaissance des pratiques du CS

Le 15 janvier 2015, le SG présente à l'AG son Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent³⁵⁹. Comme on pourrait s'y attendre de la part du SG, le document va au-delà des préoccupations sécuritaires en abordant les causes profondes qui peuvent pousser des individus à la radicalisation, comme les conditions socio-économiques, le respect des droits humains, la mauvaise gouvernance, les conflits prolongés et la radicalisation en prison, pour ne nommer que ceux-là³⁶⁰.

Le plan contient 70 recommandations, dont certaines sur le thème des plans d'action nationaux. Le SG reconnaît le décret du CS indiquant que « les plans nationaux doivent comprendre des dispositions relatives au problème des combattants terroristes étrangers, comme l'a demandé le Conseil de sécurité dans sa résolution 2178 (2014). »³⁶¹ Reprenant l'obligation pour les États de criminaliser le déplacement de CTE dans leur juridiction, le SG soumet que les Principes directeurs de Madrid « pourraient être utiles à cet égard »,³⁶² signalant le travail de la DECT. L'AG « prend note » du Plan en février et convient de l'étudier lors de l'examen biennuel de la Stratégie antiterroriste mondiale des NU en juin.

En préparation de cet examen de la Stratégie par l'AG, le SG soumet un autre rapport, cette fois sur les Activités menées par le système des NU pour appliquer la Stratégie³⁶³. Dans ce document, il encourage les

³⁵⁹ Voir *Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent – Rapport du Secrétaire général*, AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/674 (2015).

³⁶⁰ Voir *Ibid* au para 24-31.

³⁶¹ Voir *Ibid* au para 44c).

³⁶² Voir *Ibid*.

³⁶³ Voir *Activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/826 (2016).

États à mettre en œuvre les dispositions de la résolution 2178 (2014) plus directement. Le tableau suivant soulève les mentions de la résolution 2178 dans ce rapport :

Tableau 5 - Mention de la résolution 2178 (2014) dans le rapport du SG A/70/826 (2016)

Paragraphe dans le Rapport du SG	« Activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies – Rapport du Secrétaire général », 12 avril 2016, document A/70/826
Paragraphe 57	« [I] faut continuer de renforcer les arrangements de la coopération actuelle et les progrès réalisés dans la lutte contre le terrorisme au cours des 10 dernières années. Plus particulièrement, dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité appelle tous les États Membres à coopérer le plus rapidement possible en vue de la prévention des mouvements de terroristes et de combattants terroristes étrangers en renforçant les contrôles aux frontières et les mesures de lutte contre le financement du terrorisme, ainsi que dans d'autres activités essentielles, notamment des mesures de sensibilisation à la tolérance, au pluralisme et à la déradicalisation. Le Secrétaire général invite les États à coopérer étroitement entre eux et avec les organismes des Nations Unies en échangeant leurs informations, meilleures pratiques et autres ressources et en participant à des projets pertinents dans le cadre du plan d'application du renforcement des capacités en matière de lutte contre les combattants terroristes étrangers. »
Paragraphe 59	« Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité se penche sur un autre domaine dans lequel une coopération internationale accrue est nécessaire et invite les États Membres à exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent aux autorités nationales compétentes les renseignements préalables concernant les voyageurs afin de détecter le départ de leur territoire et la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire [des CTE et des terroristes sur la Liste] »
Paragraphe 60	« [N]ombre d'États Membres ne respectent pas pleinement les recommandations du Groupe d'action financière et peu appliquent les obligations que leur impose la résolution 2178 (2014) concernant la lutte contre le financement des mouvements des combattants terroristes étrangers. Le Secrétaire général appelle la communauté internationale à redoubler d'efforts pour renforcer les capacités de contrôle des opérations financières et des systèmes de réglementation à travers le monde et ainsi empêcher les terroristes de lever et exploiter des fonds. »
Annexe I Supplementary information: development of the normative and legal framework (non traduit)	Since 2013, the Council has enacted further resolutions, often invoking Chapter VII, to address new types of terrorist threats. These include, among others, SCR 2133 (2014) which addressed the issues of kidnapping and hostage-taking by terrorists, and SCR 2170 (2014) and 2178 (2014)

La confirmation décisive d'un consensus de la communauté internationale du CS arrive donc le 1^{er} juillet 2016 à la 70^e session de de l'AG. C'était le premier examen de la Stratégie depuis l'adoption de la résolution 2178 (2014). S'il y avait objection à avoir, nous pourrions penser que cette plénière serait un moment opportun pour le faire.

Les quatre examens précédents avaient tous été approuvés par consensus et, même si ceux-ci démontraient le sérieux avec lequel l'AG considérait les menaces terroristes cette fois, le consensus impliquait de plus l'entérinement de la création de nouvelles normes internationales par le CS et, au-delà du contenu de la résolution 2178 (2014), de ce qu'elle représente en droit international, soit les « prétentions législatives de l'organe dans la lutte antiterroriste. »³⁶⁴

La résolution de l'AG 70/291, adoptée par consensus donc, utilise en général un langage plus souple que les résolutions du CS et inclus des mots comme « engage les Membres », « souligne », « encourage les Membres » pour commencer les paragraphes³⁶⁵. Tous les États Membres sont invités à prendre une série de mesures qui reflètent les directives du CS. Pour ne donner que deux exemples, les paragraphes 29 et 32 qui traitent des services de répression et de renseignement financier, et de l'assistance mutuelle lors des enquêtes criminelles, respectivement³⁶⁶, font écho aux appels impératifs de coopération de la part du CS et de ses Comités.

Comme promis, les Membres se prononcent aussi, dans un premier temps, sur le Plan contre l'extrémisme violent du SG. Ils recommandent :

« que les États Membres envisagent d'appliquer les recommandations du Plan d'action qui les concernent, en fonction de leur situation nationale, engage les entités des Nations Unies, conformément à leurs mandats respectifs, à mettre en œuvre les recommandations du Plan d'action qui les concernent, notamment en prêtant une assistance technique aux États Membres qui en font la demande, et invite les États Membres et les organisations régionales et sous-régionales à envisager d'élaborer des plans d'action nationaux et régionaux pour la prévention de l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme, conformément à leurs priorités et en tenant compte, selon que de besoin, du Plan d'action du Secrétaire général et d'autres documents pertinents. »³⁶⁷

³⁶⁴ Voir Cahin et Lagrange, *supra* note 50 à la p 361.

³⁶⁵ Voir AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/PV.110 (2016); *Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/PV.110 (2016) Rés A/RES/70/291.

³⁶⁶ Voir *Ibid* au para 29. Le paragraphe 29 se lit comme suit : « Réaffirme qu'il faut renforcer le dialogue entre les personnes responsables de la lutte contre le terrorisme dans les États Membres, notamment dans les services de répression et de renseignement financier, afin de promouvoir la coopération internationale, régionale et sous-régionale (...). » Tandis que le paragraphe 32, un peu plus exigeant, : « Demande *instamment* aux États Membres d'assurer une coordination totale et de se prêter mutuellement la plus grande assistance, conformément aux obligations que leur impose le droit international, lors des enquêtes criminelles et autres procédures pénales portant sur le financement d'actes de terrorisme (...) ».

³⁶⁷ Voir *Ibid* au para 40.

En adoptant l'essence du Plan d'action du SG, les Membres de l'AG souscrivent aux demandes de la résolution 2178 (2014) d'ériger en infractions pénales les mouvements des CTE.

Par ailleurs, l'AG « prend acte » dans sa résolution du second rapport du SG, celle sur les activités menées par le système des NU et dans lequel les références aux obligations de la résolution du CS sont plus explicites³⁶⁸.

De façon plus directe, l'AG se penche sur les résolutions du CS, dont la plus récente, ainsi que sur le rôle prédominant de la DECT et de ses interventions analytiques approfondies en rappelant « l'engagement pris par les États Membres d'appliquer ses résolutions et celles du Conseil de sécurité ayant trait au terrorisme international »³⁶⁹ et en soulignant « le rôle que joue, au sein de l'Organisation des Nations Unies, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, s'agissant notamment d'évaluer les questions et tendances relatives à l'application des résolutions 1373 (2001), 1624 (2005) et 2178 (2014) du Conseil de sécurité [...]. »³⁷⁰

La Stratégie invite de plus le système des NU « à améliorer la coopération, la coordination et la cohésion entre les entités des Nations Unies afin d'optimiser les synergies » et « engage toutes les organisations et instances internationales, régionales et sous-régionales qui participent à la lutte contre le terrorisme à coopérer avec le système des Nations Unies et les États Membres pour soutenir la Stratégie, à mettre en commun les pratiques optimales. »³⁷¹ Enfin, il vaut la peine de noter que la notion de « renforcement des capacités » des États, mis de l'avant par le CCT dès ses premières heures, dans l'accomplissement des exigences du CS est mentionnée 18 fois dans la Stratégie. Ceci équivaut, selon nous, à un assentiment des pratiques du CCT et de la DECT, et donc du CS.

Avec cette révision de la Stratégie, peu de doute subsiste sur l'engagement de l'AG envers la lutte contre le terrorisme sous l'égide du CS. Les plénières qui ont suivi l'adoption de cette résolution charnière feront foi d'un consensus international.

³⁶⁸ Voir *Ibid* au para 4.

³⁶⁹ Voir *Ibid* au para 26.

³⁷⁰ Voir *Ibid* au para 67. L'AG en fait de même à propos du régime de sanctions. Voir *Ibid* au para 68.

³⁷¹ Voir *Ibid* para 66.

4.3.1 Orateurs lors des plénières de l'AG suivant l'adoption de la Stratégie

Les allocutions des représentants de pays Membres de l'AG suivant l'adoption de la résolution 70/291 ont nécessité plusieurs plénières³⁷². La quasi-totalité des États mentionne l'importance du consensus de la communauté internationale sur la Stratégie, qui inclut les références aux résolutions du CS comme nous venons de le voir. D'autre part, de nombreuses délégations font part de leur appui au Plan d'action du SG pour la prévention de l'extrémisme violent.

Le commentaire du représentant du Japon illustre bien les propos de la vaste majorité : « L'adoption aujourd'hui par consensus de la résolution 70/291 réaffirme l'engagement de tous les États Membres de l'ONU de lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent. »³⁷³

Le président de l'AG, alors le représentant du Danemark, remarque que « le message envoyé aujourd'hui par l'Assemblée générale reflète avec force notre volonté commune d'accroître la coopération en vue de prévenir et combattre le terrorisme »³⁷⁴, un vœu cher au CS depuis l'adoption de la résolution 1373 (2001). Le délégué des Pays-Bas soulève « le fait que la résolution dont nous débattons aujourd'hui ait été adoptée par consensus est par conséquent essentiel. Elle adresse un message fort aux extrémistes violents et aux terroristes dans le monde entier » et souhaite « que l'esprit de consensus qui prévaut aujourd'hui nous guide dans la mise en œuvre des engagements importants que nous avons pris. » Il indique de plus que « Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme est devenu la principale enceinte pour débattre de mesures efficaces en vue de lutter contre le terrorisme dans toute sa complexité », validant l'utilité de la pratique des discussions en marge du système des NU.

Nous soumettons en Annexe B d'autres citations notables relatives à l'adoption par consensus de la révision de la Stratégie par les différentes missions durant ces séances, mais, terminons avec un énoncé du représentant du Maroc qui, en plus de faire valoir le consensus, lance, lui aussi, un appel au

³⁷² Voir AG NU, A/70/PV.110, *supra* note 365; AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/PV.111 (2016).

³⁷³ Voir AG NU, A/70/PV.110, *supra* note 365 à la p 11.

³⁷⁴ Voir *Ibid.*

renforcement de la capacité des États et qualifie le cadre normatif antiterroriste international « d'œuvre » :

« L'adoption de la résolution par consensus vise également à envoyer un signal fort d'unité et de solidarité de la communauté internationale face au terrorisme.

L'intérêt porté par les États Membres à la mise en œuvre de la stratégie antiterroriste mondiale, dans ses quatre piliers, et des dispositions des résolutions 2178 (2014) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité, respectivement sur les combattants étrangers et sur l'assèchement des sources de financement du terrorisme, appelle l'ONU à jouer un rôle important pour les accompagner *dans cette œuvre*, et ce, par la formation des cadres des pays en développement et le soutien à la mise à niveau de leur arsenal juridique, pénal et sécuritaire pour leur permettre de mieux lutter contre le terrorisme »³⁷⁵ [nos italiques].

La référence à la nécessité d'établir « un arsenal juridique, pénal et sécuritaire » a le mérite d'être on ne peut plus claire et saisit l'essentiel des travaux des Comités du CS. Il est par ailleurs difficile pour nous d'être en désaccord avec la catégorisation utilisée par l'émissaire marocain puisque l'œuvre normative antiterroriste édiflée par CS principalement et par le système des NU, auxiliairement, mérite pleinement de se faire appeler ainsi.

L'EILL, par contre, n'a pas été très ému par cet élan de solidarité de la communauté internationale. Deux jours après l'adoption de la résolution par l'AG, une bombe éclate en soirée dans une rue commerçante bouillonnante de Bagdad en plein Ramadan, provoquant l'attentat le plus meurtrier contre des civils à ce jour³⁷⁶. La bataille n'était pas encore gagnée.

4.4 Conclusion au chapitre 4

L'adoption de la résolution 2178 (2014) et le contenu de son dispositif ont été historiques, mais le CS devait s'assurer de sa mise en œuvre par les États afin d'atteindre la réalisation des fins désirées d'étouffer la menace des CTE. À cet effet, le Conseil s'est tourné vers ses organes administratifs.

³⁷⁵ Voir AG NU, A/70/PV.111, *supra* note 372 à la p 12.

³⁷⁶ Voir Mustafa Salim et Loveday Morris, « Toll climbs to more than 200 in Islamic State's worst-ever bomb attack on civilians » (4 juillet 2016), en ligne : <https://www.washingtonpost.com/world/death-toll-climbs-to-187-in-islamic-states-worst-ever-bomb-attack/2016/07/04/6964d2b2-41ce-11e6-bc99-7d269f8719b1_story.html>.

Les insuffisances des capacités des États signalées par le CCT ainsi que les analyses détaillées de sa DECT des avancements législatifs ont maintenu une pression constante sur les États « d'établir des régimes juridiques antiterroristes complets ». En parallèle, le CCT et le CS encouragent la production de Principes et de guide de pratiques optimales via des institutions qui sont parfois en marge du système des NU. Nonobstant la transparence et la représentativité douteuses de ces organismes, la pratique encourage des discussions et des échanges de points de vue plus discrets que lors des plénières des organes onusiens. Couplé au fait que la Stratégie invite spécifiquement la mise en place de pratiques optimales par toutes les organisations et instances internationales, régionales et sous-régionales installe une synergie internationale répandue.

Cela ne veut pas dire que l'ONU ne joue pas un rôle central. La Stratégie antiterroriste entérinée par consensus à l'AG ainsi que l'accueil par les États des travaux souvent intrusifs de la CCT et de la DECT pour renforcer les capacités démontre la volonté et l'engagement de la communauté internationale de combattre le terrorisme dans le cadre normatif construit par le CS. Dans ce sens, les pays envoient une rétroaction approuvant les pratiques du Conseil et engendrent une sorte de boucle de rétroaction (« feedback loop ») qui encourage le CS à poursuivre son œuvre.

Ce qu'il fait d'ailleurs.

CHAPITRE 5 - Vers la consécration des pratiques du CS

La résolution de l'AG a ouvert la porte à une année 2017 fructueuse pour le CS et ses Comités dans la mise en œuvre et l'ajout de mesures en matière de contre-terrorisme³⁷⁷. Trois résolutions du CS et deux Lettres du CCT retiennent notre attention. Cet élan normatif mènera à l'adoption de la résolution 2396 (2017), une pièce législative impressionnante qui s'ajoute aux provisions de 2178 (2014) et qui sera d'une certaine façon la consécration par la communauté internationale des pratiques du CS en la matière.

5.1 Le Cadre international global de lutte contre la propagande terroriste - résolution 2254 (2017)

La première démarche répond à la préoccupation de contrer le narratif des groupes terroristes tant pour le recrutement de CTE que pour l'incitation de commettre des actes terroristes. Un « Cadre international global de lutte contre la propagande terroriste » fut demandé par le président du CS³⁷⁸ au CCT dans le but de développer des principes directeurs et de bonnes pratiques à suivre à ces fins, en collaboration avec DE et « les organismes des NU compétents »³⁷⁹. Le Comité les soumet au CS en annexe de sa Lettre du 26 avril³⁸⁰.

La structure proposée par le CCT et le DE dans la Lettre englobe trois catégories importantes : 1) les mesures juridiques et mesures de répression conformes aux obligations découlant du droit international et aux résolutions de l'ONU; 2) le partenariat public-privé, particulièrement avec les sociétés de technologies de l'information; et 3) le contre-discours. Une emphase singulière est mise sur la résolution 1624 (2005)³⁸¹, qui condamnait l'incitation à commettre des actes terroristes et en exigeait de

³⁷⁷ Nous avons compté neuf résolutions en matière de contre-terrorisme ainsi qu'une Lettre du Président du CCT. Les résolutions sont : 2341 (2017), 2347 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2379 (2017), 2388 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017). La Lettre du Président du CCT concerne la mise à jour du guide technique pour l'application de la résolution 1373. Voir *infra*, note 402.

³⁷⁸ Voir *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, CS NU, 71^e année, Doc NU S/PRST/2016/6 (2016).

³⁷⁹ Voir *Ibid* à la p 3.

³⁸⁰ Voir *Lettre datée du 26 avril 2017, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste*, CS NU, 72^e année, Doc NU S/2017/375 (2017).

³⁸¹ Voir Andreas Motzfeldt Kravik, « Introductory Note to United Nations Security Council Resolution 2354 & Comprehensive International Framework to Counter Terrorist Narratives » (2018) 57:1 International Legal Materials 180 à la p 182. Dans l'annexe de la Lettre, le CCT mentionne : « Conformément à la responsabilité que lui a confiée le Conseil pour ce qui est d'approfondir le dialogue avec les États Membres sur les mesures prises afin d'appliquer la résolution 1624 (2005), le Comité contre le terrorisme mène depuis près de 12 ans une évaluation de la mise en oeuvre de la résolution 1624 (2005) du Conseil par les États et recense les bonnes pratiques. » : voir CS NU, S/2017/375, *supra* note 392 au para 3.

tous les États l'interdiction pénale expresse³⁸². Moins d'un mois plus tard, le 24 mai, le CS adopte la résolution 2354 (2017)³⁸³, et endosse encore une fois *in toto* – c'est un document qui émane de lui après tout – le Cadre soumis par le CCT. Le Conseil donne ensuite une série de directives aux États dans l'application du « Cadre international global. »³⁸⁴

Par exemple, le CS demande à tous les pays du monde « [d'] envisager d'appuyer l'action visant à accroître la sensibilisation du public à la propagande terroriste par l'éducation et les médias, y compris par des programmes d'éducation spécialement conçus pour empêcher les jeunes de succomber à la propagande terroriste »³⁸⁵. Il est évident à quel point ce genre de directive s'insère profondément dans les fibres sociales d'une nation et soulève des questions tant de souveraineté que d'atteinte à la vie privée et à la liberté d'expression. C'est peut-être pourquoi le Conseil, de façon assez inusitée, rappelle aux Membres en préambule que ce dernier droit est protégé par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et aussi l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette attribution d'une norme précise en matière des droits humains internationaux déroge de sa formule habituelle d'y référer seulement en termes généraux³⁸⁶.

Afin, sans doute, de mettre l'accent sur l'importance du sujet pour le CS, celui-ci répétera une stratégie utilisée lors du passage de 2178 (2014), soit d'offrir la copaternité de l'ébauche à des Membres ne siégeant pas au Conseil. Ainsi, 51 pays ont déposé le projet final qui a été adopté à l'unanimité, ce qui donne non seulement un poids normatif à la résolution, mais une impulsion vers son acceptation globale.

³⁸² Voir CS NU, S/2017/375, *supra* note 380 au para 2.

³⁸³ Voir CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.7949 (2017) Rés S/RES/2354. NB les paragraphes opératoires de cette résolution ne sont pas adoptés en vertu du Chapitre VII.

³⁸⁴ Voir *Ibid* au para 2.

³⁸⁵ Voir *Ibid* au para 2g).

³⁸⁶ Sauf quelques cas d'exception, aucune précision n'a jamais été donnée sur quelles obligations du droit humanitaire international les pays doivent se concentrer. En contrastant avec le détail que le CS émet pour les infractions pénales à proscrire, il est facile de constater où se trouvent les priorités en matière de sécurité internationale. Ní Aoláin, anciennement Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, mentionne et cite la Fédération internationale pour les droits humains : « Despite increasing references to human rights treaties in the most recent slew of Security Council Resolutions, human rights are in practice "minimized to a generic line in a resolution, reduced to a few questions on a country visit survey, comprised of a small staff sprinkled throughout the Secretariat and Security Council bodies, securitized in the PVE agenda, and under-funded in its programming. » Voir Ní Aoláin, « The Limits of Law and the Value of Rights in Addressing Terrorism - A Study of the UN Counterterrorism Architecture », *supra* note 54 à la p 52.

5.2 Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et d'autres résolutions pertinentes

La DECT qui, rappelons-le, « doit aider [le CCT] à surveiller, à faciliter et à promouvoir l'application par les États Membres des résolutions 1373 (2001), 1624 (2005) et 2178 (2014) »³⁸⁷ se fait demander par le CCT de mettre à jour le Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) qui datait de 2009³⁸⁸. Le document est « conçu comme un outil de référence destiné à contribuer à une analyse cohérente des mesures d'application prises par les États. »³⁸⁹ En d'autres termes, le Guide dirige les États dans la mise en œuvre législative au niveau national des résolutions 1373 (2001), 1624 (2005) et 2178 (2014) principalement, quoique le Guide mentionne que la Direction tient aussi compte des dispositions de onze autres résolutions adoptées depuis la fin décembre 2013³⁹⁰.

Le Guide contient plus de 130 pages³⁹¹ de rappels des obligations contenues dans les résolutions du CS, des mesures à prendre au niveau national et des « questions à examiner » pour les dirigeants. Pour ne prendre deux exemples, parmi plusieurs dizaines, la DECT propose aux États de s'interroger sur les actions prises pour évaluer leur conformité aux mesures prises contre financement du terrorisme : « Le financement du terrorisme est-il érigé en infraction à part entière? »³⁹² et, relativement à la nécessité de traduire les terroristes en justice : « L'État a-t-il créé un service des poursuites spécialisé ou désigné des procureurs exclusivement chargés des affaires de terrorisme ou des infractions graves, y compris le terrorisme? »³⁹³

³⁸⁷ Voir *Lettre datée du 15 août 2017, 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*, CS NU, 72^e année, Doc NU S/2017/716 (2017).

³⁸⁸ Voir *Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001) / Compiled by the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, CS NU, 64^e année, Doc NU S/AC.40(02)/T255 (2009) (en anglais seulement).

³⁸⁹ Voir *Ibid* au para 1.

³⁹⁰ Voir CS NU, S/2017/716, *supra* note 387 à la p 6. Les résolutions : CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7101 (2014) Rés S/RES/2133; CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7351 (2014) Rés S/RES/2195; CS NU, S/RES/2242, *supra* note 291; CS NU, 70^e année, Doc NU S/PV.7587 (2015) Rés S/RES/2253; CS NU, S/RES/2354, *supra* note 383; CS NU, 71^e année, Doc NU S/PV.7831 (2106) Rés S/RES/2322; CS NU, 68^e année, Doc NU S/PV.7086 (2013) Rés S/RES/2129; CS NU, 70^e année, Doc NU S/PV.7447 (2015) Rés S/RES/2220; CS NU, 71^e année, Doc NU S/PV.7775 (2016) Rés S/RES/2309; CS NU, 71^e année, Doc NU S/PV.7847 (2016) Rés S/RES/2331; CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.7882 (2017) Rés S/RES/2341.

³⁹¹ Le Guide équivalent en 2009 contenait 46 pages.

³⁹² Voir CS NU, S/2017/716, *supra* note 387 à la p 15.

³⁹³ Voir *Ibid* à la p 62.

Le point à évoquer ici, de nouveau, est l'étendue des travaux du CCT et sa DECT auprès des Membres pour « renforcer les capacités » des États dans le but d'appliquer toutes les directives contenues dans les résolutions du CS³⁹⁴, avec la bénédiction apparente de la communauté internationale.

5.3 La résolution 2396 (2017)

Le volume considérable des propositions de la DECT dans le Guide peut être une indication du travail à accomplir par les États. Relativement à la résolution 2178 (2014), le CCT constate, dans sa Lettre du 22 décembre 2017, des carences importantes, notamment relativement à l'identification des données des dossiers passagers (« PNR ») et les renseignements préalables concernant les voyageurs (« RPCV ») :

« Or, à ce jour, 50 États seulement ont mis en place un tel système. Cela veut dire que la majorité des États Membres est actuellement incapable de vérifier la présence de combattants terroristes étrangers à bord des vols au départ ou à destination de leurs aéroports, ou en transit. Cette lacune représente une forte menace pour la sécurité mondiale, et il faut donc la combler à titre prioritaire. »³⁹⁵

Les déplacements des CTE étant une des principales préoccupations signalées dans la résolution 2178 (2014), le CS avait d'ailleurs invité les États, dans sa résolution 2322 (2016), à recueillir et à communiquer (aux pays de destination, par exemple) non seulement les RPVC, mais aussi, les données biométriques et biographiques des CTE et d'autres terroristes et organisations terroristes³⁹⁶.

Le Conseil avait aussi manifesté plus fortement ses inquiétudes vers la fin juillet lorsqu'il a adopté la résolution 2368 (2017)³⁹⁷ en vertu du Chapitre VII. Celle-ci reprend pratiquement toutes les résolutions antiterroristes, plus particulièrement celles relatives aux sanctions envers les terroristes, et intègre les équipes de surveillance des sanctions au CCT³⁹⁸. Il ajoute de plus directement des individus sur la Liste, une pratique particulière puisque les individus ne sont pas en principe sujet du droit international³⁹⁹. La

³⁹⁴ La DECT traite aussi dans son Guide de l'application des Conventions en la matière. Voir *Ibid* aux pp 47-54.

³⁹⁵ Voir *Lettre datée du 22 décembre 2017, 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*, CS NU, 72^e année, Doc NU S/2017/1101 (2017) à la p 11.

³⁹⁶ Voir *Ibid*. Voir aussi CS NU, S/RES/2322, *supra* note 390 au para 3. Cette résolution n'était pas en vertu du Chapitre VII.

³⁹⁷ Voir CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.8007 (2017) Rés S/RES/2368.

³⁹⁸ Voir *Ibid* aux annexes I et II.

³⁹⁹ Voir *Ibid* à l'annexe III.

résolution contient plus de 100 paragraphes dans le dispositif en plus de trois annexes, ce qui fait de cette décision du Conseil une des plus volumineuses à ce jour pour contrer la menace terroriste.

La coalition en Irak et en Syrie fait enfin des percées significatives à la fin de 2017 avec la reprise de la majeure partie des territoires qui étaient entre les mains de EIIL; ne restait plus que 1000 membres du groupe selon la presse⁴⁰⁰. Le secrétaire à la défense des ÉU, James Mattis, affirme que « we sit here today at the end of 2017, the caliphate is on the run, we're breaking them. »⁴⁰¹ Par contre, le Secrétaire général adjoint et le Chef du Bureau de contre le terrorisme, nouvellement créés par l'AG afin de renforcer la capacité du système des NU et aider les États Membres à appliquer la Stratégie⁴⁰², signalent « qu'au moins 5 600 combattants originaires de 33 pays sont retournés chez eux. Un grand nombre d'entre eux sont très bien formés et équipés pour commettre des attaques dans leurs pays. »⁴⁰³ De plus, la Directrice exécutive de la DECT informe les Membres du CS que la DECT a effectué 45 visites d'évaluations depuis l'adoption de la résolution 2178 (2014). Son analyse lui permet d'affirmer que, malgré le « rôle fondamental dans les efforts déployés par les États Membres pour faire face à la menace des combattants terroristes étrangers » qu'a joué la résolution, de nombreux défis majeurs demeurent pour les États. « En d'autres termes, beaucoup a été fait, mais nous ne sommes pas encore au bout de nos peines. »⁴⁰⁴

Le 21 décembre 2017, le CS décide donc d'agir de nouveau en adoptant une autre résolution conséquente, la 2396 (2017), une résolution colossale elle aussi, contenant 36 paragraphes en préambule et 51 dispositions opératoires en vertu du Chapitre VII⁴⁰⁵.

⁴⁰⁰ Voir Reuters, « Less than 1,000 Islamic State fighters remain in Iraq and Syria, coalition says » (27 décembre 2017), en ligne : <<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-islamic-state/less-than-1000-is-fighters-remain-in-iraq-and-syria-coalition-says-idUSKBN1ELOQT/>>.

⁴⁰¹ Jim Garamone, « Mattis Says Operations Against ISIS Will Change in 2018 » (29 décembre 2017), en ligne : <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1406064/mattis-says-operations-against-isis-will-change-in-2018/>>.

⁴⁰² Voir AG NU, A/RES/70/291, *supra* note 365 au para 1.

⁴⁰³ Voir CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.8116 (2017) 8116^e séance [provisoire] à la p 2.

⁴⁰⁴ Voir *Ibid* aux pages 4 et 5.

⁴⁰⁵ Voir CS NU, S/RES/2396, *supra* note 49. Par comparaison, la résolution S/RES/2178 (2014) contient 27 paragraphes opératoires sous le Chapitre VII et la résolution S/RES/1373, 9 paragraphes.

Une autre initiative des Américains⁴⁰⁶, cette résolution s'est avérée nécessaire selon le représentant des ÉU, notamment parce que :

« Malheureusement, de nombreux États Membres n'ont pas encore mis intégralement en œuvre la résolution 2178 (2014) ni adopté les législations nationales nécessaires pour inscrire dans le droit pénal les déplacement [sic], le financement et le recrutement des combattants terroristes étrangers. Cette lacune nous rend vulnérables, et c'est pourquoi il faut nous réengager à mettre intégralement et concrètement en œuvre cette résolution capitale. »⁴⁰⁷

À la suite d'une brève représentation de la caractérisation du risque terroriste comme étant plus présente que jamais « [I]es États-Unis proposent donc que le Conseil adopte une nouvelle résolution pour contrer cette menace en constante évolution. »⁴⁰⁸ La stratégie empruntée pour la rédaction du texte et la réunion reflète de nouveau celle de la résolution 2178 (2014), soit, dans un premier temps, d'offrir la copaternité du document aux États – 66 Membres ont conjointement déposé le projet de résolution – et, dans un second temps, d'inviter les pays non membres du CS à assister à la séance d'adoption. Cinquante-cinq pays non membres étaient présents à la réunion, ce qui dénote le sérieux de leurs engagements⁴⁰⁹.

Soulignant en préambule « qu'il est urgent de s'attaquer »⁴¹⁰ à la menace que constitue le retour des CTE dans leurs pays d'origine, la résolution rappelle dès son premier paragraphe du dispositif que la résolution 2178 (2014) oblige à ce que « tous les États Membres érigent en infractions pénales graves les déplacements, le recrutement et le financement » des CTE.

Le texte demande par ailleurs au CCT « de revoir » les Principes directeurs de Madrid « en tenant compte de l'évolution de la menace » et « de continuer à recenser de nouvelles bonnes pratiques (...) tout en

⁴⁰⁶ Voir United States Mission to the United Nations, « FACT SHEET: Resolution 2396 (2017) on Foreign Terrorist Fighters (Returnees and Relocators) » (21 décembre 2017), en ligne : <<https://usun.usmission.gov/fact-sheet-resolution-2396-2017-on-foreign-terrorist-fighters-returnees-and-relocators/>>.

⁴⁰⁷ Voir CS NU, S/PV.8116 *supra* note 403 à la p 9.

⁴⁰⁸ Voir *Ibid* à la p 10.

⁴⁰⁹ Voir CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.8148 (2017) à la p 2.

⁴¹⁰ Voir CS NU, S/RES/2396, *supra* note 49 dans le préambule.

rappelant le rôle d'autres acteurs concernés, par exemple le Forum mondial de la lutte contre le terrorisme », ⁴¹¹ donnant une force accrue au « soft law » intégré comme étant une meilleure pratique.

Parmi les nombreuses autres questions abordées par cette résolution déterminante se trouve celle de la collecte des données biométriques. Le CS :

« *Décide* que les États Membres doivent élaborer et mettre en œuvre des systèmes de collecte de données biométriques, y compris aux ports d'entrée, qui pourraient comprendre la capture des empreintes digitales, la prise de photographies, la reconnaissance faciale, et d'autres systèmes de saisie de données biométriques, pour identifier de manière responsable et correcte les terroristes, y compris les combattants terroristes étrangers dans le respect du droit interne et du droit international des droits de l'homme, *demande* aux États Membres, et aux entités internationales, régionales et sous-régionales de fournir aux États Membres une assistance technique et des ressources et de renforcer leurs capacités afin qu'ils puissent mettre en place de tels systèmes et *encourage* les États Membres à communiquer de manière responsable ces données aux États Membres concernés, selon qu'il conviendra, ainsi qu'à INTERPOL et à d'autres organismes internationaux compétents. »⁴¹²

La première remarque tient au fait que, malgré la mention du respect du droit interne et des droits humains, la collecte de données biométriques systématique crée des considérations nationales significatives par rapport à la protection de la vie privée⁴¹³. En second lieu, il est intéressant de noter que le CS a pris une recommandation émise dans une résolution antécédente, la résolution 2322 (2016), non sous le Chapitre VII, soit de recueillir des données biométriques, et l'a convertie en une obligation contraignante dans la résolution 2396 (2017). Cette pratique d'intégrer des obligations graduellement dans le corpus normatif antiterroriste est devenu courante avec le CS et en est une caractéristique⁴¹⁴.

Enfin, un autre point appréciable est que la réponse du CS au faible nombre d'États en conformité avec les exigences de la récolte des RPVC et des PNR de la résolution 2178 (2014) a été d'élargir les obligations tant

⁴¹¹ Voir *Ibid* au para 44. Le CCT a présenté un additif aux Principes de Madrid en 2018, rajoutant 13 directives. Voir *Lettre datée du 28 décembre 2018, 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*, CS NU, 73^e année, DOC NU S/2018/1177.

⁴¹² Voir *Ibid* au para 15.

⁴¹³ Voir *Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, AG NU, 73^e sess, Doc NU A/73/361 (2018) au para 30.

Voir aussi Commissariat à la protection de la vie privée au Canada, « Résolution 2396 : Quelques considérations relatives à la protection de la vie privée et des données – Allocution prononcée à l'occasion d'une rencontre spéciale en marge du Comité des Nations Unies contre le terrorisme (CCT) » (18 décembre 2018), en ligne : <https://www.priv.gc.ca/fr/nouvelles-du-commissariat/allocutions/2018/sp-d_20181213/>.

⁴¹⁴ Voir Ní Aoláin, « The Limits of Law and the Value of Rights in Addressing Terrorism - A Study of the UN Counterterrorism Architecture » *supra* note 54.

qualitativement que quantitativement. Il est vrai que la résolution 2396 (2017) demande une fois de plus aux États de fournir une assistance technique et des ressources afin de renforcer les capacités des pays qui en ont besoin, mais en augmentant les impératifs avec le temps, avant même d'atteindre une conformité uniforme des demandes précédentes, moins exigeantes, sur le même sujet, la nécessité d'accentuer les capacités de certains États n'a plus de fin en vue. On assiste donc possiblement à une certaine pérennisation des efforts alloués pour la mise en place du cadre antiterroriste du CS⁴¹⁵ couplée à une concevable inefficacité étatique à mettre en œuvre une quantité de directives excessive⁴¹⁶.

La résolution contient par ailleurs une série de mesures essentielles pour les États, trop nombreuses pour être énumérées ici. Nous les avons placées dans un tableau à l'Annexe C.

Il importe de dire ici que, si la résolution 2178 (2014) a été la consécration des prétentions législatives du CS dans la lutte antiterroriste, comme nous l'avons vu, l'organe a doublé la mise en adoptant la résolution 2396 (2017). Nul ne peut douter aujourd'hui de la mutation fonctionnelle du CS en matière de contre-terrorisme au-delà de son mandat exécutif classique⁴¹⁷, avec l'assentiment de la communauté internationale.

Et, bien sûr, pour terminer, le CS « décide de rester saisi de la question. »

5.4 Allocutions lors de la séance du CS

Le Représentant américain ouvre la session en affirmant : « La résolution 2396 (2017), qui vient d'être adoptée, donnera aux pays du monde entier de nouveaux outils et leur imposera de nouvelles obligations de protéger tous nos citoyens chez eux et les passagers internationaux à l'étranger. »⁴¹⁸ En remerciant les membres du CS pour « cette résolution technique », il termine en disant avec enthousiasme : « Nous attendons avec intérêt de travailler avec les pays, les organismes des Nations Unies, la société civile et le

⁴¹⁵ L'expression est empruntée de Cahin et Lagrange : voir Cahin et Lagrange, *supra* note 50.

⁴¹⁶ Voir McKeever, *supra* note 55 à la p 466.

⁴¹⁷ Voir Cahin et Lagrange, *supra* note 50 à la p 362. Voir aussi Talmon, *supra* note 10.

⁴¹⁸ Voir CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.8148 (2017) *supra* note 409 à la page 3.

secteur privé pour mettre en œuvre cette résolution novatrice »⁴¹⁹, soit toutes les parties prenantes visées par la résolution.

L'ambassadeur italien rappelle que « la résolution 2178 (2014) a marqué un tournant dans la lutte contre le terrorisme international » par ses directives claires et opportunes⁴²⁰. Soulevant la notion d'urgence, il poursuit :

« il est devenu urgent de prendre des mesures pour combattre le phénomène des combattants terroristes étrangers qui reviennent ou se réinstallent. Il s'agit d'une question complexe qui touche aux facettes politiques, juridiques et opérationnelles des activités en la matière. L'importante résolution 2396 (2017) adoptée aujourd'hui introduit des dispositions qui portent sur tous ces aspects et qui soulignent en particulier le caractère crucial de la coopération internationale (...). Les directives contenues dans la résolution et la coopération des États et des institutions avec l'ONU nous permettront de trouver une solution commune uniformément applicable. »⁴²¹

Le représentant russe fait référence à des engagements lorsqu'il parle des obligations des résolutions : « les engagements à criminaliser divers aspects des activités terroristes sont particulièrement importants (...). Il est impératif de veiller à ce que ces engagements soient pleinement honorés (...). »⁴²² Un engagement implique bien sûr un consentement à faire ce qui est convenu et non ce qui est exigé par décret.

M. Delattre de la France signale l'exhaustivité du document et évoque la collectivité : « Cette résolution complète, en effet, de manière importante le cadre normatif défini par le Conseil de sécurité pour le traitement des combattants terroristes étrangers et renforce la boîte à outils dont nous disposons collectivement à cet effet. »⁴²³

L'envoyé suédois considère que le combat contre le CTE est requis impérativement « afin de renforcer la résilience, l'état de droit et la légitimité de l'État »⁴²⁴, rien de moins. L'émissaire du Royaume-Uni souligne l'importance d'une action commune via le CS : « C'est en agissant de manière cohérente, y compris par

⁴¹⁹ Voir *Ibid* à la p 4.

⁴²⁰ Voir *Ibid* à la p 5.

⁴²¹ *Ibid*.

⁴²² Voir *Ibid* à la p 6.

⁴²³ Voir *Ibid* à la p 7.

⁴²⁴ Voir *Ibid* à la p 8.

l'intermédiaire du Conseil de sécurité, que la communauté internationale pourra lutter efficacement contre cette menace. » La résolution 2396 (2017) « réaffirme notre détermination à nous unir, à partager les solutions et à nous adapter à l'évolution des menaces. Elle représente une solution commune à un problème commun. »⁴²⁵

5.5 Conclusion au chapitre 5

La menace constante de l'EIL maintient la communauté internationale dans une situation d'urgence en 2017, selon le CS. Ce contexte politique et la mise en œuvre relativement lente de la résolution 2178 (2014) au niveau mondial ont donné l'impulsion au CS pour consolider et préciser ses directives, intégrer des guides de meilleures pratiques dans son cadre normatif en vertu du Chapitre VII et favoriser une synergie internationale pratiquement incontournable pour les États qui sont requis de coopérer entre eux et avec des institutions internationales, régionales et sous-régionales afin de renforcer leurs capacités. Les États reçoivent donc une pression du haut, obligatoire dans ses généralités, qui fait percoler une série de politiques, via des institutions internationales, parfois externes aux NU, et qui, dans d'autres domaines, sont traditionnellement réservées à leurs discrétions.

Le Conseil continue aussi une pratique qui a été fructueuse en 2014, soit celle d'offrir la copaternité des résolutions à un grand nombre d'États ainsi que d'inviter des pays non membres au CS à participer à la séance d'adoption.

Les Membres de l'AG continuent de soutenir les pratiques du CS en adoptant de nouveau, par consensus, une révision de la Stratégie en 2018⁴²⁶, malgré, pour la première fois, certaines critiques sur la définition et l'application pratique des plans pour la prévention de l'extrémisme violent⁴²⁷. Cette petite brèche n'était pas, par contre, une contestation de la validité des résolutions du CS puisque, similairement à l'examen de 2016, l'AG « prend acte » du rapport du SG sur les Activités menées par le système des NU

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ *Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, AG NU, 72e sess, Doc NU A/72/PV.101 (2018) Rés A/RES/72/284.

⁴²⁷ Voir notamment les allocutions des représentants du Canada, de l'Inde et de l'Égypte, *Ibid* aux pp 14, 20 et 26, respectivement.

pour appliquer la Stratégie dans lequel les obligations de la résolution 2396 sont mentionnées à neuf reprises⁴²⁸.

Suite à une année 2018 pratiquement inactive, le CS passe quelques résolutions conséquentes en 2019, surtout en ce qui a trait au financement du terrorisme, et on relève l'importance des travaux du Groupe d'action financière, nommé dans les paragraphes érigés en vertu du Chapitre VII⁴²⁹.

Le dernier bastion territorial détenu par EIIL, Baghouz, un village syrien près de la frontière avec l'Irak, tombe en mars 2019 et son chef, Abu Bakr al-Baghdadi, est tué lors d'un raid des opérations spéciales américaines le 26 octobre 2019⁴³⁰.

⁴²⁸ Voir *Activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies – Rapport du Secrétaire général*, AG NU, 72e sess, Doc NU A/72/840 (2018).

⁴²⁹ Voir CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.8496 (2019) Rés S/RES/2462.

⁴³⁰ Voir Wilson Center *supra* note 252.

CONCLUSION

L'histoire moderne post -Guerre froide du terrorisme en droit international et en politique internationale a connu des développements considérables. D'un organe chargé de maintenir la paix et la sécurité dans le monde par le biais d'interventions précises et dans une situation donnée, le rôle du CS a connu une mutation qui lui permet d'exercer des fonctions législatives dans sa lutte contre le terrorisme.

La résolution 1373 était en réaction à un événement spécifique et reprenait essentiellement les aspects de la Convention de 1999, qui, même si elle n'était pas encore en vigueur, représentait présumément la volonté des États et peut-être même le début d'une *opinio juris*. La résolution 1540 (2006) a été précédée par un processus délibératif plutôt exhaustif et confrontait une question qui représentait incontestablement une menace sérieuse dans le monde, mais pour laquelle il y avait un vide juridique, soit la circulation d'armes nucléaires par les terroristes. La relative urgence d'agir a convaincu les pays à accepter que le CS agisse en leur nom pour combler le vide, mais les faits soulevés dans ce travail démontrent selon nous qu'il y avait un inconfort dans la communauté internationale à cette époque face aux pratiques législatives du CS. En fait, de 2006 à 2014, mis à part un régime de sanctions dynamique et évolutif, très important par ailleurs, il n'y avait pas d'indication que l'aspect législatif des résolutions allait devenir une pratique courante si nous nous fions à la revue de littérature dans notre introduction.

Le récit historique présenté dans ce travail a révélé que l'arrivée de Daesh sur la scène politique internationale a eu un effet traumatisant auprès de la communauté internationale et a transformé la pratique institutionnelle du CS. Le danger que représentaient les quelque 30 000 combattants terroristes étrangers a justifié la mise en place de mesures agressives qui obligent les gouvernements de chaque État de mettre en place « un arsenal juridique, pénal et sécuritaire » qui touche la vie des populations mondiales entières. L'adoption de la résolution 2178 (2014) avait tout d'historique. Une réunion du CS au niveau des chefs d'État présidé par les ÉU, les instigateurs des résolutions législatives importantes depuis le début de cette pratique, le fait que 104 pays se soient portés coauteurs du texte et les allocations de plus de 50 États non membres du CS exprimant leur appui. Comme expression d'un consensus international d'une action du CS au NU, on a rarement vu mieux, voire jamais. Rétrospectivement, les faits démontrent que ceci est probablement le moment où un consensus international s'est développé.

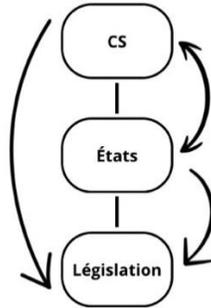
La communauté internationale octroie son consentement à une interprétation élargie des pouvoirs du CS prévus dans le Chapitre VII de la Charte en matière de contre-terrorisme à un point tel que cela peut être qualifié comme étant une pratique subséquente pour l'interprétation du traité. Notre étude a soulevé que ceci peut être inféré, notamment en analysant les discours et allocutions des Membres au sein du CS et de l'AG appuyant les actions antiterroristes du CS sans objection apparente, à la pratique des États de travailler intimement avec les Comités subsidiaires du CS malgré le fait que ceux-ci effectuent des vérifications détaillées des mesures internes prises ainsi que de leurs capacités à mettre en place toutes les lois et toutes les politiques exigées par le CS. De plus, par la volonté manifeste des pays d'adopter une stratégie antiterroriste collective mondiale en se soumettant de plein gré à une vaste coopération internationale, même si cette coopération a initialement été mandatée par le CS.

Les NU entières ont souscrit à un impératif du risque zéro en matière de lutte antiterroriste et semble renvoyer une rétroaction (« feedback ») au CS indiquant une approbation et un désir de leur part d'encourager le CS à continuer sa gestion de la menace terroriste, probablement au détriment d'un accord sur une convention générale contre le terrorisme. Le CS a bien reçu ce « feedback » en doublant la mise avec la résolution colossale et « technique » 2396 (2017) contenant plus de 50 paragraphes de nature obligatoire dans le dispositif en vertu du Chapitre VII. Elle somme notamment tous les États à recueillir des données biométriques de tous les passagers de l'aviation civile du monde entier.

Cette dynamique entre le CS et la communauté internationale semble exprimer une boucle de rétroaction entre les acteurs ou un « feedback loop » qui peut être représentée par la figure suivante⁴³¹.

⁴³¹ Graphique par Dre Marie-Ève Sens.

Figure 1 - Boucle de rétroaction entre le CS et les États (« Feedback loop »)



Notre analyse des faits nous permet d'identifier les étapes qui ont permis au CS d'obtenir l'assentiment de la communauté internationale et, aussi, les éléments qui ont favorisé l'obtention d'un consensus :

Les étapes identifiées sont les suivantes :

1. Une situation d'urgence de menaces hypothétiques à la paix et à la sécurité internationales qui appelle une action rapide et efficace (menaces d'actes de terrorisme et d'extrémisme violent).
2. La nécessité par le CS d'ériger des normes internationales qui seraient impraticables à négocier dans le cadre d'une négociation de traité pour combler urgemment une ou des lacunes normatives en matière de contre-terrorisme.
3. À leur tour les pays exécutent, ou tentent d'exécuter, au meilleur de leurs capacités, ces directives obligatoires en acceptant de modifier et d'adapter leur législation et leur gouvernance exécutive internes dans le but d'établir « un arsenal juridique, pénal et sécuritaire »; selon la doctrine de déférence, une discrétion importante sur la définition donnée au terrorisme, aux actes terroristes et à l'extrémisme violent est allouée par le CS aux États ouvrant la porte à des possibles largesses exécutives.
4. Le CS maximise les chances de conformité avec la création, telle que permise par la Charte, d'organes subsidiaires (les Comités du CS). Les experts des Comités du CS identifient de façon détaillée les « insuffisances » dans la capacité des États à mettre en œuvre la totalité des mesures antiterroristes désirées par le CS. Les Comités adoptent une approche

« assouplissante » et collaborative avec les États plutôt qu’une approche coercitive que le CS pourrait demander, théoriquement.

5. Les Membres invitent les visites de la DECT, au nom du CCT et du CS, ainsi que les recommandations précises qui en résultent émises dans le but de « renforcer les capacités » des États dans tous les champs concernés, une expression qui prend possiblement la signification de « conformité » dans le contexte antiterroriste international du CS⁴³².
6. Le CS invite les États Membres à se porter coauteurs sur des résolutions importantes qui créent de nouvelles normes de droit international, comme une façon de favoriser la cooptation d’un consensus dans la communauté internationale qui prend lieu du consentement étatique individuel.
7. La communauté internationale, par le biais de l’AG et du SG, adopte et maintient à jour une Stratégie antiterroriste mondiale et entérine clairement le nouveau cadre normatif antiterroriste international et sa source primaire, les résolutions du CS.
8. Le CS crée une synergie institutionnelle internationale, régionale et sous-régionale en favorisant l’élaboration de principes directeurs et de guides de pratiques optimales, souvent à l’extérieur du cadre des NU.
9. Le CS est encouragé par les États qui lui donnent une rétroaction de continuer sa pratique tant qu’il détermine que les actes terroristes et les CTE constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales et tant que l’application totale de toutes les prescriptions juridiques érigées n’est pas atteinte. Ce sont des obligations intemporelles, sans date d’échéance.
10. La communauté internationale accepte la création de normes juridiques antiterroristes par le CS fondées sur un consensus.

Ce dernier point pourrait d’ailleurs faire l’objet d’une recherche future en posant l’hypothèse suivante : en se fiant sur les actions antiterroristes au NU, particulièrement les résolutions du CS, est-ce qu’un consensus de la communauté internationale peut être une nouvelle source de droit international? En

⁴³² Voir notamment Isobel Roele, « Disciplinary Power and the UN Security Council Counter Terrorism Committee » (2014) 19:1 Journal of Conflict & Security Law 49 à la p 57.

d'autres termes, est-ce que la création d'obligations en droit international peut être fondée sur le consensus des États et de la communauté internationale? Selon Cronin :

« A theory of consensus-based law holds that under certain conditions, some international legal obligations can be derived from a widespread agreement among the members of the international community over the authority of basic legal principles. Once adopted by the international community of states through a series of legitimately accepted multilateral political processes, such legal norms can become part of general international law applicable to all states, much in the same way that customary law is considered to be universally binding after it has been accepted as such by the international community. Unlike customary law, however, consensus-based norms are not rooted in a long-standing *practice*, nor can states separate themselves from a legal obligation by maintaining a persistent objection. In fact, consensus based international law turns customary law on its head; the norm *precedes* the practice rather than the other way around. Thus consensus-based international law does not *reflect* state practice as much as it *creates* it »⁴³³ [italiques de l'auteur].

Il s'agirait d'identifier les critères requis pour la présence d'un tel « consensus-based law » et de vérifier si ces conditions sont présentes dans le cas des obligations antiterroristes.

Par ailleurs, l'adoption de résolutions antiterroristes par le CS repose sur deux blocs. Dans un premier temps, en droit international, il ne faut pas oublier que les pouvoirs que lui confère la Charte sont tout de même redoutables lorsqu'une menace à la paix et à la sécurité internationales est présente. Elle peut même paraître hégémonique. Par contre, d'autre part, le CS prend soin d'emprunter une approche qui se veut « assouplissante », en donnant la parole aux États, jusqu'à un certain point, et en tentant de préserver leur souveraineté, notamment avec la doctrine de déférence sur la définition du terme « terrorisme ». En relations internationales, même le CS se préoccupe de la politique et comprend l'importance de l'adhésion des Membres à ses décisions. Par exemple, nous avons vu que, malgré un consensus rare pour la résolution 2178 (2014) et une volonté internationale pour le CS de légiférer, la mise en œuvre des mesures au niveau nationale a été quelque peu problématique. Il est une chose pour la communauté internationale d'indiquer au CS qu'elle désire des normes antiterroristes via le Chapitre VII, mais il en est une autre d'appliquer les directives émises, notamment parce que celles-ci sont devenues quantitativement et qualitativement considérables.

Dans le but d'enrichir ce travail, une recherche sur les législations nationales provenant de toutes les régions géographiques serait appropriée afin d'examiner si les actions étatiques concordent avec la

⁴³³ Voir Bruce Cronin, « International Consensus and the Changing Legal Authority of the UN Security Council » dans Cronin et Hurd, *supra* note 10, ch 4 à la p 61.

rhétorique présente durant les plénières des organes officiels. Une telle étude pourrait aussi investiguer l'accroissement et l'influence du pouvoir exécutif dans le monde dans l'acceptation des pratiques du CS depuis que le CCT a demandé aux gouvernements d'avoir en place une « effective executive machinery » afin de prévenir et de supprimer la menace terroriste. Inévitablement, cette recherche conduirait à soulever des questions relativement aux droits humains.

Enfin, il est impossible de ne pas constater l'influence américaine dans la construction de l'architecture antiterroriste internationale. Les ÉU ont dirigé chaque étape du processus et leur influence historique aux NU est demeurée déterminante en matière de contre-terrorisme depuis le début du XXI^e siècle.

ANNEXE A - Insuffisances identifiées par le Comité contre le terrorisme « de nature à réduire la capacité des États Membres d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers »

Insuffisances identifiées par le CCT (domaines) ⁴³⁴	Passages notables
Des cadres juridique et judiciaire	<p>« L'analyse préliminaire menée par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme montre que, si de nombreux États ont adopté, conformément à la résolution 1373 (2001), des dispositions législatives de vaste portée, applicables par transposition au problème des combattants terroristes étrangers, d'autres ne disposent pas à cet égard d'une législation satisfaisante. En effet, [la] législation de certains États ne sanctionne pas encore de la manière voulue la vaste gamme d'infractions inchoatives prévues par la résolution. » (par. 4)</p> <p>« En outre, certains États ne se sont pas dotés d'une législation permettant de punir les actes préparatoires visant à faciliter les déplacements des combattants terroristes étrangers. » (par. 4)</p> <p>« La traduction des combattants terroristes étrangers en justice pose des problèmes pratiques importants. » (par. 7)</p> <p>« L'infrastructure internationale de coopération judiciaire demeure lente et inefficace. » (par. 8)</p> <p>« La question du recrutement [visée par la résolution 1373 (2001)] et celle de l'incitation [visée par la résolution 1624 (2005)] intéressent directement les mesures prises par les États pour écarter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers (...). Le cadre juridique et le système judiciaire de nombreux États continuent à présenter des lacunes qui empêchent ces États d'agir efficacement dans ce domaine et des efforts supplémentaires, notamment l'adoption de mesures visant à renforcer la coopération internationale, seront nécessaires afin d'appliquer ce volet des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005). » (par. 10)</p>
En matière de détection et de répression en ce qui concerne les mesures de contrôle aux frontières	<p>« L'incitation à commettre des actes terroristes et le recrutement de combattants terroristes étrangers passent souvent par la voie des plateformes de réseaux sociaux, d'Internet et d'autres technologies de la communication connexes. Or, de nombreux États ne disposent pas des capacités voulues pour surveiller ces communications en utilisant des techniques d'enquête spéciales et d'autres méthodes légales qui leur permettraient de mettre en œuvre le volet "prévention" de la résolution 1373 (2001). » (par. 11)</p> <p>« Des lacunes existent aussi en ce qui concerne l'échange international d'informations entre services de détection et de répression ou de renseignements des États Membres visant à empêcher la commission d'actes de terrorisme et à traduire leurs auteurs, notamment les combattants terroristes étrangers, en justice. » (par. 13)</p> <p>« Des insuffisances majeures peuvent également être relevées en ce qui concerne l'exécution par les États des obligations en matière de contrôles aux frontières découlant des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005). Elles constituent des obstacles supplémentaires à l'application efficace de la résolution 2178 (2014) (...) De nombreux États ne sont pas encore dotés des mécanismes qui leur permettraient d'exécuter efficacement ces obligations. Ces mécanismes peuvent notamment donner lieu à l'adoption de politiques et de mesures claires en vue de garantir la sécurité et l'intégrité des procédures d'établissement des documents d'identité et de voyage, ainsi qu'à dans la mise en place de mesures de contrôle dans les aéroports et autres points de passage des frontières en vue de permettre un filtrage efficace des voyageurs. » (par. 14)</p>

⁴³⁴ CS NU, S/2014/807, *supra* note 327.

Insuffisances identifiées par le CCT (domaines) ⁴³⁴	Passages notables
	<p>« Dans de nombreux États, la communication entre le Bureau central national d'INTERPOL et les postes frontière (sic) reculés est insuffisante. On peut recenser, parmi les autres lacunes persistantes en la matière, l'insuffisance des échanges d'informations entre les États au sujet des combattants terroristes étrangers et des mesures administratives appropriées visant à les empêcher de voyager. » (par. 15)</p>
Des mesures de lutte contre le financement du terrorisme	<p>« La persistance des insuffisances dans l'exécution des obligations, prévues par la résolution 1373 (2001), qui incombe aux États en matière de lutte contre le financement du terrorisme, est propre à empêcher l'application efficace de la résolution 2178 (2014). Certains États doivent encore faire en sorte que leur législation érige en infraction le financement du terrorisme, de sorte qu'ils puissent traduire en justice ceux qui pourvoient des fonds aux combattants terroristes étrangers. » (par. 17)</p> <p>« Certaines législations nationales ne prévoient pas le gel immédiat des avoirs à titre de mesure conservatoire, ou ne comportent pas de procédures établies de désignation; de surcroît, les procédures de gel et de désignation en vigueur dans certains États ne prévoient pas les garanties d'une procédure équitable » (par. 18)</p> <p>« Peu nombreux sont les États qui collaborent activement avec le secteur privé ou le secteur non lucratif afin d'établir des lignes de conduite quant à la manière de protéger les flux financiers provenant des dons de bienfaisance tout en veillant à ce que ces flux ne soient pas détournés au profit d'organisations terroristes. » (par. 19)</p> <p>« La lacune la plus grave réduisant la capacité qu'ont les États d'empêcher et de désorganiser le financement des combattants terroristes étrangers tient à l'insuffisance des échanges de renseignements financiers complets, utiles et rapides tant entre les services de détection et de répression et les services de renseignement d'un même État qu'entre les services nationaux et leurs homologues à l'étranger. » (par. 20)</p>
Dans le domaine de la lutte contre l'extrémisme violent	<p>« L'un des aspects les plus novateurs de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité est l'accent mis sur l'importance de la lutte contre l'extrémisme violent. » (par. 21)</p> <p>« Certains États n'ont pas encore pris les mesures voulues pour lancer des programmes de surveillance policière de proximité et des programmes d'engagement des populations locales ou pour mettre au point des stratégies visant à propager une contre-rétorique efficace. On relève également des insuffisances en ce qui concerne les efforts consentis par les États pour lutter contre l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, notamment d'Internet, par les terroristes et leurs partisans en vue d'inciter à commettre des actes terroristes et de susciter le soutien et l'adhésion à l'égard des groupes terroristes. » (par. 22)</p> <p>« Les États n'accordent pas encore un appui suffisant aux programmes visant à renforcer l'éducation à la paix et à l'entente entre les cultures, aux initiatives visant à renforcer le dialogue entre les civilisations, ou [comme le demande le Conseil de sécurité dans la résolution 2178 (2014)] aux initiatives visant à faire changer les conditions propices à la propagation de l'extrémisme violent (...). » (par. 23)</p> <p>« L'absence de stratégies et de programmes efficaces en faveur de la réintégration et de la réinsertion des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays de départ est une lacune commune à de nombreux États. » (par. 24)</p>
Concernant le respect des obligations relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit	<p>« Des insuffisances majeures persistent en ce qui concerne les efforts consentis par les États pour garantir le respect des obligations relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit dans le contexte des mesures de lutte antiterroriste prises aux fins de l'application des</p>

Insuffisances identifiées par le CCT (domaines) ⁴³⁴	Passages notables
	<p>résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005). Elles pourraient laisser présager des lacunes similaires concernant l'application de la résolution 2178 (2014). » (par. 25)</p> <p>« La législation antiterroriste de certains États n'a pas la clarté et la précision voulues pour permettre de garantir qu'elle ne fasse pas l'objet d'une utilisation contraire aux droits à la liberté d'expression, d'opinion, de conviction ou d'association. » (par. 26)</p> <p>« De nombreux États n'offrent pas aux personnes accusées d'infractions terroristes les garanties d'un traitement équitable et d'une procédure régulière, ne protègent pas leur droit à ne pas être l'objet de discrimination, pas plus qu'ils ne garantissent aux personnes soupçonnées d'activités terroristes le respect de leurs droits à l'intégrité personnelle et à ne pas être soumis à la torture ou à des mauvais traitements. La gravité de la menace terroriste a incité de nombreux États à adopter des mesures énergiques, parfois à la hâte, et sans prévoir de mécanismes de surveillance ou de protection appropriés. Certains États mettent en œuvre des mesures de lutte antiterroriste sans prendre pleinement en considération les obligations qui leur incombent en matière de respect des droits de l'homme. » (par. 27)</p>

ANNEXE B - Extraits d'allocutions lors des 109e, 110e et 111e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)

Délégations	Extraits d'allocutions lors des 109 ^e , 110 ^e et 111 ^e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)
Union Européenne	<p>Le terrorisme international continue de faire peser une menace très grave sur la paix et la sécurité mondiales.</p> <p>Approfondir le consensus international et renforcer les efforts internationaux de lutte contre le terrorisme restent des objectifs clefs de l'Union européenne et de ses États membres.</p> <p>(A/70/PV.109, p 3-4)</p>
Suisse	<p>La Suisse tient à remercier le Secrétaire général, l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et ses entités de leurs rapports (A/70/674 et A/70/826). Nous souhaitons également féliciter chaleureusement les deux facilitateurs, l'Argentine et l'Islande, de leur leadership et leurs efforts, qui vont nous permettre d'adopter le projet de résolution A/70/L.55 par consensus.</p> <p>(A/70/PV.109, p 14)</p>
Géorgie	<p>Afin de résoudre les problèmes que j'ai mentionnés, il faut prendre à la fois des mesures coercitives et des mesures plus souples pour lutter contre ces menaces. Il est, par conséquent, indispensable que les États appliquent pleinement les dispositions énoncées dans la résolution 2178 (2014).</p> <p>(A/70/PV.109, p 19-20)</p>
Colombie	<p>Le renforcement des institutions et des capacités nationales, la production et la diffusion de connaissances spécialisées, le partage des expériences et des bonnes pratiques et la présence de mécanismes efficaces d'échange de l'information sont quelques-uns des domaines où nous devons intensifier la coopération internationale, compte tenu du fait que la responsabilité primordiale de la mise en œuvre de la Stratégie incombe aux États.</p> <p>(A/70/PV.109, p 21)</p>
Chine	<p>Premièrement, il faut faire une place plus large aux efforts politiques et rechercher systématiquement le consensus dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. La communauté internationale doit défendre une norme commune unique en la matière.</p> <p>(A/70/PV.109, p 24)</p>
Danemark (présidence)	<p>Le message envoyé aujourd'hui par l'Assemblée générale reflète avec force notre volonté commune d'accroître la coopération en vue de prévenir et combattre le terrorisme. Aujourd'hui, nous avons envoyé un message au monde, à savoir que la douleur, la souffrance et les destructions causées par le terrorisme ne sont pas seulement un sujet de vive préoccupation pour nous tous, mais qu'elles constituent une question que nous traitons de façon prioritaire.</p> <p>(A/70/PV.110, p 4)</p>
République Dominicaine au nom de la Communauté des États d'Amérique latine et Caraïbes (CELAC)	<p>La CELAC prend note à ce propos du rapport du Secrétaire général (A/70/826) sur les activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. La CELAC partage les craintes exprimées par le Secrétaire général dans son rapport relatif à la prolifération de l'extrémisme violent,</p>

Délégations	Extraits d'allocutions lors des 109 ^e , 110 ^e et 111 ^e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)
	<p>et souligne en conséquence la nécessité d'accorder une attention plus grande à la question des groupes terroristes utilisant les réseaux sociaux pour communiquer.</p> <p>(A/70/PV.110, p 4)</p>
Islande	<p>Les odieuses attaques terroristes démontrent par leur régularité dévastatrice l'ampleur et l'urgence de notre tâche.</p> <p>Le niveau de sophistication disponible grâce aux nouvelles technologies nous met face à de nouveaux défis et exige de notre part une réponse efficace et unie au terrorisme et à ses vecteurs. Le rapport du Secrétaire général (S/2016/627) consacré à la menace posée par l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL) dresse un tableau effrayant de l'habileté avec laquelle l'EIL et d'autres mouvements analogues manipulent des jeunes par le biais des réseaux sociaux et des techniques visuelles.</p> <p>Pour l'Islande, la résolution adoptée aujourd'hui représente un premier pas vers le renforcement de la coordination au sein des Nations Unies sur la façon de combattre le terrorisme et l'extrémisme violent. Mais beaucoup reste encore à faire, notamment en ce qui concerne le dispositif à mettre en œuvre.</p> <p>(A/70/PV.110, p 5-6)</p>
Espagne	<p>Nous devons œuvrer de concert et avec détermination pour vaincre le terrorisme, sans être troublés par des intérêts politiques spécifiques. Ce n'est qu'ainsi que la Stratégie mondiale sera un instrument véritablement efficace.</p> <p>La résolution 70/291, adoptée aujourd'hui, contient des éléments positifs qui ont été dûment énoncés par l'Union européenne. Il s'agit notamment de la mise à jour d'un phénomène qui est devenu l'une des principales menaces pour la paix et la sécurité internationales : les combattants terroristes étrangers. La reprise par l'Assemblée générale de certains éléments de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité marque une évolution positive (...).</p> <p>Je tiens à souligner ce qui, selon nous, constituera l'un des éléments fondamentaux de la résolution – la recommandation faite au Secrétaire général de mettre en œuvre son Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674).</p> <p>Je rappelle enfin que la résolution accroît nos possibilités de mettre en œuvre le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent. Nous avons besoin de l'action décisive de tous pour qu'il soit vraiment efficace.</p> <p>(A/70/PV.110, p 6-7)</p>
Mexique	<p>Pour le Mexique, il est urgent de coordonner une réponse plus large et efficace au terrorisme, toujours par la voie du dialogue. Les événements tragiques de cette semaine [les attaques en Turquie] nous rappellent la nécessité urgente pour les Nations Unies de combattre efficacement ce fléau et soulignent l'importance cruciale de ce débat.</p> <p>(A/70/PV.110, p 7)</p>
Nouvelle-Zélande	<p>Le terrorisme mondial n'est en aucun cas un phénomène nouveau. Toutefois, 10 ans après l'adoption de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, l'ampleur de la menace qu'il représente aujourd'hui est sans nul autre pareil. Il ne se passe pas une semaine sans que ne produisent des attentats au bilan humain tragique. Depuis le dernier examen (voir A/68/PV.94 et suiv.), le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et d'autres organes pertinents, en particulier le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, ont pris des</p>

Délégations	Extraits d'allocutions lors des 109 ^e , 110 ^e et 111 ^e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)
	<p>mesures substantielles. Parmi ces mesures figurent l'arrêt du financement du terrorisme, la lutte contre les discours terroristes et contre la menace fluctuante posée par les combattants terroristes étrangers.</p> <p>La Nouvelle-Zélande appuie pleinement le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674).</p> <p>Les négociations sur la résolution 70/291, adoptée cet après-midi, ont démontré une fois encore le caractère hautement politique du terrorisme.</p> <p>La communauté internationale doit rester unie face à la menace terroriste actuelle.</p> <p>(A/70/PV.110, p 9)</p>
Australie	<p>La prévention et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent – et ceux qui adhèrent à cette idéologie – relèvent d'une responsabilité mondiale.</p> <p>Les conventions et les résolutions des Nations Unies ont établi des normes internationales précieuses pour guider nos efforts, notamment des régimes de sanctions solides et efficaces.</p> <p>L'Australie continue de plaider en faveur de la pleine mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité et œuvre au renforcement des capacités de nos partenaires au sein de notre région.</p> <p>Pour conclure, l'Australie a toujours ardemment appuyé les efforts des Nations Unies pour lutter contre le terrorisme et prévenir l'extrémisme violent.</p> <p>(A/70/PV.110, p 10)</p>
Japon	<p>L'adoption aujourd'hui par consensus de la résolution 70/291 réaffirme l'engagement de tous les États Membres de l'ONU de lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Le Japon intensifie ses efforts dans la lutte antiterroriste. Nous avons non seulement mis en place un système perfectionné de données des dossiers passagers, mais nous utilisons également des outils biométriques pour renforcer le contrôle aux frontières. Par ailleurs, nous contribuons à la base de données d'INTERPOL.</p> <p>Cette journée marque un tournant dans notre engagement renouvelé en faveur de la lutte contre le terrorisme (...).</p> <p>(A/70/PV.110, p 11)</p>
Afrique du Sud	<p>L'Afrique du Sud tient à remercier le Secrétaire général de son rapport circonstancié (A/70/826) et de son Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674), qui contiennent des recommandations utiles dont les États Membres devront tenir compte dans l'élaboration de leurs plans d'action nationaux.</p> <p>Aujourd'hui plus que jamais, la complexité croissante de la menace terroriste exige de nouvelles approches novatrices pour combattre cette menace et les conditions qui en sont à l'origine.</p> <p>L'Afrique du Sud juge préférable l'adoption d'une résolution par consensus, car elle garantit une approche globale et multidimensionnelle dans la lutte contre le fléau terrorisme.</p> <p>La coopération institutionnalisée entre le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et le Conseil de sécurité des Nations Unies fournit une occasion unique de renforcer la coopération dans la lutte contre le terrorisme, sur la base des besoins spécifiques du continent.</p>

Délégations	Extraits d'allocutions lors des 109 ^e , 110 ^e et 111 ^e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)
	(A/70/PV.110, pp 12-13)
Egypte	<p>La résolution 70/291 que nous avons adoptée par consensus adresse un message fort aux groupes terroristes, à savoir que nous sommes tous résolus à combattre ce fléau.</p> <p>Elle prend note de la demande du Conseil de sécurité tendant à ce que le Comité contre le terrorisme lui présente, en avril 2017 au plus tard, une proposition de « cadre international global ».</p> <p>Enfin, la délégation de la République arabe d'Égypte réaffirme que pour vaincre le terrorisme, il faut une volonté politique et une approche globale, une coopération entre les pays et les États qui ont une expérience dans ce domaine, la mise en œuvre de toutes les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité portant sur ce sujet et la mise à disposition de toutes les ressources nécessaires pour venir à bout du terrorisme.</p> <p>(A/70/PV.110, pp 13-14)</p>
Pays-Bas	<p>J'aimerais rendre hommage à l'Assemblée générale pour avoir adopté la résolution 70/291 sur le cinquième examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.</p> <p>Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme est devenu la principale enceinte pour débattre de mesures efficaces en vue de lutter contre le terrorisme dans toute sa complexité. Ces dernières années, le Forum a adopté des pratiques optimales dans des domaines tels que les combattants terroristes étrangers et la prévention de l'extrémisme violent. Il a mobilisé des fonds pour appliquer les résolutions de l'ONU et coopéré avec les organismes des Nations Unies au renforcement des capacités des États Membres.</p> <p>Le fait que la résolution dont nous débattons aujourd'hui ait été adoptée par consensus est par conséquent essentiel. Elle adresse un message fort aux extrémistes violents et aux terroristes dans le monde entier, à savoir que malgré leurs différences, les États Membres de l'ONU sont unis contre la violence, l'intolérance et la haine. Que l'esprit de consensus qui prévaut aujourd'hui nous guide dans la mise en œuvre des engagements importants que nous avons pris.</p> <p>(A/70/PV.110, pp 18-19)</p>
Turquie	<p>Depuis le quatrième examen, facilité par la Turquie, en 2014, de nouvelles mesures importantes ont été prises par les Nations Unies pour lutter contre la menace du terrorisme et de l'extrémisme violent, comme l'adoption des résolutions 2178 (2014), 2199 (2015) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité, dont la Turquie s'est portée coauteur, la mise en place, par l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, du plan de renforcement des capacités destiné à endiguer le flux de combattants terroristes étrangers, et la publication du Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674).</p> <p>Puisqu'il n'existe pas d'approche unique en matière de prévention de l'extrémisme, il est impératif de se doter d'approches individualisés en fonction des contextes locaux et régionaux, et en tenant compte d'un ensemble complexe de facteurs historiques, politiques, ethniques, culturels, économiques et autres, ainsi que des capacités, des systèmes juridiques et des besoins des États.</p> <p>(A/70/PV.110, pp 24-25)</p>
Bangladesh	<p>La résolution 70/291, adoptée par consensus à l'issue de ce cinquième examen de la Stratégie mondiale, nous permet, de fait, de réussir cette épreuve.</p>

Délégations	Extraits d'allocutions lors des 109 ^e , 110 ^e et 111 ^e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)
	<p>Sur le plan de la lutte antiterroriste, nous travaillons à continuer de développer nos capacités d'enquêtes et de poursuites, ainsi que nos programmes de protection des témoins et des victimes, de lutte contre les discours extrémistes violents en ligne, de détection des liens entre la diaspora et le financement du terrorisme, de gestion efficace des frontières, de sécurité maritime et aérienne, et œuvrons à la promulgation d'une liste nationale complète des matières à double usage et autres matières contrôlées. La création récente d'une unité spécialisée dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale, composée de 600 agents de police, a pour but de renforcer plus avant nos capacités répressives pour prévenir les actes terroristes, la cybercriminalité, le financement du terrorisme et les activités connexes de la criminalité transnationale organisée.</p> <p>(A/70/PV.110, pp 26-27)</p>
Serbie	<p>Les menaces grandissantes que représentent le terrorisme et l'extrémisme violent comptent parmi les plus grands périls de notre temps.</p> <p>Aujourd'hui, peut-être plus que jamais, nous devons joindre nos efforts alors que l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres doivent faire face à une menace terroriste toujours plus grande. Nous devons renforcer nos capacités et prendre des mesures d'ensemble, notamment de prévention, afin de lutter contre le terrorisme. Tout échec ou manque de coopération à cet égard est inacceptable.</p> <p>(A/70/PV.110, pp 27-28)</p>
Indonésie	<p>La communauté internationale continue d'avoir à cœur de renforcer les efforts de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. La séance que nous tenons aujourd'hui atteste de cet engagement indéfectible.</p> <p>(A/70/PV.110, pp 26-27)</p>
Argentine	<p>C'est pourquoi nous saluons l'esprit de la résolution et les actions qu'elle cherche à générer de la part des États Membres, en renforçant notamment leur rôle au niveau multilatéral, en particulier au sein de l'ONU, du Secrétariat, de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, du Conseil de sécurité, du Comité contre le terrorisme et de sa Direction exécutive, ainsi que des organisations spécialisées et des organismes régionaux et sous-régionaux. L'Argentine estime que ce sont les cadres les plus appropriés pour coordonner une coopération et une collaboration nécessaires entre les États en vue de prévenir et d'éradiquer le terrorisme.</p> <p>Si la menace posée par les combattants terroristes étrangers ne semble ni certaine ni imminente, tant au niveau de l'Argentine que de la région, c'est un phénomène auquel il faut néanmoins accorder toute l'attention voulue.</p> <p>(A/70/PV.110, p 30)</p>
Arménie	<p>La communauté internationale doit être unie pour intensifier ses efforts et œuvrer de concert afin de continuer de renforcer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, qui est essentielle pour s'attaquer à toutes les dimensions du terrorisme.</p> <p>Enfin, l'Arménie réaffirme sa détermination à travailler avec d'autres États Membres pour intensifier les efforts communs de lutte contre le terrorisme international et l'extrémisme violent, quels que soient la forme qu'ils prennent et le lieu où ils se manifestent.</p> <p>(A/70/PV.111, p 2)</p>

Délégations	Extraits d'allocutions lors des 109 ^e , 110 ^e et 111 ^e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)
Sri Lanka	<p>Ma délégation salue la déclaration faite par le Secrétaire général ainsi que celle prononcée par le Président de l'Assemblée générale (voir A/70/PV.109) dans le cadre du présent débat sur l'examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, qui ont souligné qu'il fallait envoyer sans tarder un message fort et clair, selon lequel le monde ne tolérera ni n'admettra plus longtemps le terrorisme.</p> <p>Tous les actes de terrorisme sont criminels et injustifiables, quels qu'en soient les motivations, le lieu, l'époque et les auteurs. Sri Lanka condamne le terrorisme et l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme sous toutes leurs formes et dans toutes leurs manifestations.</p> <p>(A/70/PV.111, p 6)</p>
Kenya	<p>La menace que fait peser le terrorisme international est le principal obstacle à la pérennisation de la paix et au développement durable. Il s'agit d'un défi mondial qui, si nous voulons en triompher, exige des efforts internationaux concertés. Les terroristes ont gagné en sophistication, se sont mondialisés et sont plus cruels et brutaux tandis qu'ils continuent de proliférer sous diverses formes, comme l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida, Boko Haram, les Chabab et les autres groupes qui émergent dans différentes régions du monde.</p> <p>Aussi bien la résolution que nous venons d'adopter que le Plan d'action du Secrétaire général appellent avec insistance les États Membres et le système des Nations Unies tout entier à coopérer, à collaborer et à œuvrer de concert pour régler ce problème de manière définitive. Pour réussir, la communauté internationale doit pleinement s'unir.</p> <p>Pour terminer, je tiens à réaffirmer l'attachement de notre délégation à la mise en place d'un dispositif antiterroriste des Nations Unies plus robuste, grâce à une participation et une coopération soutenues pour veiller à l'adaptation et à l'application rapide des diverses recommandations issues de l'examen actuel.</p> <p>(A/70/PV.111, pp 8-9)</p>
Maroc	<p>[La délégation marocaine] tient également à remercier le Secrétaire général de l'élaboration de son rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (A/70/826), ainsi que du Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent publié sous la cote A/70/674. Par sa résolution 70/254, adoptée le mois de février dernier, l'Assemblée générale avait demandé d'examiner également ledit plan dans le cadre de l'examen de la Stratégie antiterroriste mondiale.</p> <p>L'adoption de la résolution par consensus vise également à envoyer un signal fort d'unité et de solidarité de la communauté internationale face au terrorisme.</p> <p>L'intérêt porté par les États Membres à la mise en œuvre de la stratégie antiterroriste mondiale, dans ses quatre piliers, et des dispositions des résolutions 2178 (2014) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité, respectivement sur les combattants étrangers et sur l'assèchement des sources de financement du terrorisme, appelle l'ONU à jouer un rôle important pour les accompagner dans cette œuvre, et ce, par la formation des cadres des pays en développement et le soutien à la mise à niveau de leur arsenal juridique, pénal et sécuritaire pour leur permettre de mieux lutter contre le terrorisme.</p> <p>(A/70/PV.111, pp 11-12)</p>
Tunésie	<p>C'est ainsi que la Tunisie a veillé à l'harmonisation de sa nouvelle loi organique de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, promulguée en août 2015, avec les</p>

Délégations	Extraits d'allocutions lors des 109 ^e , 110 ^e et 111 ^e séances de l'AG précédants et suivants l'adoption de la résolution 70/291 (2016)
	<p>instruments internationaux de lutte contre le terrorisme et les résolutions pertinents du Conseil de sécurité.</p> <p>Cette loi incrimine les actes d'appui, d'incitation, d'entraînement, de recrutement, d'apologie, de tentative et de complicité, mais aussi le voyage vers les zones de conflit, en conformité avec les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 2178 (2014).</p> <p>(A/70/PV.111, p 15)</p>
<p>Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe</p>	<p>Je voudrais présenter notre mandat en matière de lutte antiterroriste. Ayant conclu l'accord régional le plus important dans le domaine de la sécurité au titre du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, l'OSCE est déterminée à appuyer la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Notre action repose sur un mandat global convenu par consensus par les 57 États participants, qui couvrent une zone allant de Vancouver à Vladivostok, en passant par Vienne. Face à la multiplication des attentats terroristes dans le monde, ce mandat a été réaffirmé et renforcé.</p> <p>En 2014, le Conseil ministériel de l'OSCE, réuni à Bâle, s'est engagé à ce que nous apportons un appui à l'application de la résolution 2178 (2014) relative au phénomène des combattants terroristes étrangers. En décembre 2014, le Conseil ministériel, réuni à Belgrade, a adopté une déclaration de portée générale sur la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme, ainsi qu'une deuxième déclaration soulignant l'importance de notre coopération en tant qu'organisme régional. Cette déclaration recense un certain nombre de bonnes pratiques, qui se retrouvent également dans le Plan d'action du pour la prévention de l'extrémisme violent, présenté par le Secrétaire général en décembre 2015. Le Plan d'action a été accueilli favorablement par la présidence allemande de l'OSCE, ainsi que par le Secrétaire général de l'OSCE. Nous pensons qu'il est susceptible de jouer un rôle critique pour galvaniser l'application de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, en particulier son pilier I. L'OSCE se félicite particulièrement de l'insistance avec laquelle le Plan appelle à renforcer les efforts au plan régional.</p> <p>Concernant la volonté politique, l'OSCE développe les normes et règles en vigueur au moyen de décisions politiquement contraignantes adoptées par consensus par les 57 États participants.</p> <p>(A/70/PV.111, pp 22 et 24)</p>

ANNEXE C - Extraits sélectionnés de la résolution 2396 (2017)

Résolution 2396 (2017)	Extraits sélectionnés
Préambule	<p>« Réaffirmant que le terrorisme, sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, constitue une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité internationales et que tout acte de terrorisme est criminel et injustifiable, quels qu'en soient les motivations, le moment, le lieu et les auteurs, et demeurant résolu à contribuer encore à améliorer l'efficacité de l'action d'ensemble menée contre ce fléau à l'échelle mondiale, »</p> <p>« Soulignant qu'il incombe au premier chef aux États Membres de lutter contre les actes de terrorisme et l'extrémisme violent qui peut conduire au terrorisme, »</p> <p>« Rappelant sa résolution 2178 et la définition de la notion de "combattant terroriste étranger", et se déclarant gravement préoccupé par la menace sérieuse et grandissante que font peser les combattants terroristes étrangers qui reviennent, en particulier des zones de conflit, vers leur pays d'origine ou de nationalité, ou se réinstallent dans des pays tiers, »</p> <p>« Reconnaissant que des combattants terroristes étrangers qui sont revenus ou se sont réinstallés ont tenté, organisé, préparé ou perpétré des attaques dans leur pays d'origine ou de nationalité, ou dans des pays tiers, y compris contre des cibles "vulnérables", et que l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL), également connu sous le nom de Daech, en particulier a appelé ses partisans et membres affiliés à mener des attaques, où qu'ils se trouvent, »</p> <p>« Ayant à l'esprit et soulignant la situation des personnes ayant plusieurs nationalités qui se rendent dans des États dont elles ont la nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, et peuvent chercher à retourner dans leur État d'origine ou de nationalité ou se rendre dans un État tiers, »</p> <p>« Soulignant que pour écarter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il importe de renforcer la coopération internationale, notamment d'échanger des informations, d'assurer la sécurité des frontières, de mener des enquêtes, d'engager des procédures judiciaires, d'avoir recours à l'extradition, d'améliorer la prévention et d'éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, de prévenir et de réprimer les incitations à commettre des actes terroristes, de prévenir la radicalisation pouvant conduire au terrorisme et le recrutement de combattants terroristes étrangers, de faire cesser et de bloquer l'aide financière qui leur est destinée, d'élaborer et d'appliquer des méthodes d'évaluation des risques que constituent leur retour et leur réinstallation, ainsi que ceux de leur famille, et de définir et de mettre en œuvre des stratégies de poursuites, de réadaptation et de réinsertion, dans le respect du droit international applicable, »</p> <p>« Constatant que les États Membres éprouvent des difficultés à obtenir des preuves admissibles, y compris numériques et matérielles, des zones de conflit, susceptibles d'être utilisées pour aider à poursuivre et à obtenir la condamnation de combattants terroristes étrangers et de ceux qui les soutiennent, »</p> <p>« Se félicitant des mesures et des initiatives prises récemment aux niveaux international, régional et sous-régional pour prévenir et réprimer le terrorisme international, y compris les Principes directeurs de Madrid, adoptés par le Comité contre le terrorisme en 2015, et prenant note des travaux en cours du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, et en particulier de son adoption en 2016 de l'Addendum au Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers, »</p> <p>« Notant avec satisfaction l'action menée par INTERPOL pour écarter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, notamment en favorisant les échanges d'informations utiles aux services de maintien de l'ordre du monde entier grâce à son réseau</p>

Résolution 2396 (2017)	Extraits sélectionnés
	<p>de communication sécurisée, ses bases de données, son système de notices, ses procédures de recensement des documents de voyage et d'identité volés et contrefaits, ses instances chargées de la lutte contre le terrorisme et son programme relatif aux combattants terroristes étrangers, »</p> <p>« Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, »</p>
Par 1	<p>« Rappelle la décision qu'il a prise dans sa résolution 2178 (2014) tendant à ce que tous les États Membres érigent en infractions pénales graves les déplacements, le recrutement et le financement des combattants terroristes étrangers, prie instamment les États Membres de s'acquitter pleinement de leurs obligations à cet égard, notamment de veiller à ériger, dans leurs législations et réglementations nationales, des infractions pénales d'une gravité suffisante pour qu'il soit possible de les poursuivre et les sanctionner d'une façon proportionnelle à la gravité de l'infraction, et demande de nouveau aux États Membres de coopérer et de s'entraider dans la lutte contre l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme; »</p>
Sécurité des frontières et partage de l'information	<p>« Demande aux États Membres d'empêcher la circulation de terroristes en effectuant des contrôles efficaces aux frontières, en surveillant de près la délivrance de documents d'identité et de voyage, et en prenant des mesures visant à empêcher la falsification de documents d'identité et de voyage, la fabrication de faux et l'utilisation frauduleuse de tels documents; » (para 2)</p> <p>« Demande également aux États Membres de contrôler les personnes dont ils ont des motifs raisonnables de penser qu'il s'agit de terroristes, notamment les personnes soupçonnées d'être des combattants terroristes étrangers et d'enquêter sur ces personnes, » (para 4)</p> <p>« Demande aux États Membres de prendre les mesures voulues, compatibles avec le droit interne et le droit international applicable, y compris le droit des droits de l'homme, pour que leurs services nationaux de maintien de l'ordre, de renseignement et de lutte contre le terrorisme et leurs forces armées aient systématiquement accès, selon qu'il convient, aux informations pertinentes concernant les personnes soupçonnées d'être des terroristes, notamment des combattants terroristes étrangers; » (para 7)</p> <p>« Se félicite que l'OACI ait approuvé le nouveau plan pour la sûreté de l'aviation dans le monde, qui est le fondement sur lequel elle s'emploiera, de concert avec les États Membres, l'industrie de l'aviation civile et d'autres parties prenantes, à réaliser l'objectif commun et partagé que constitue le renforcement de la sûreté de l'aviation dans le monde entier et à parvenir à cinq résultats prioritaires, à savoir renforcer la sensibilisation aux risques et les capacités d'intervention, développer la culture de sûreté et le potentiel humain, améliorer les ressources technologiques et l'innovation, améliorer le contrôle et l'assurance de la qualité, et renforcer la coopération et l'appui, et demande que des mesures soient prises aux niveaux mondial, régional et national, ainsi que par l'industrie et d'autres parties prenantes, pour élever le niveau de la mise en œuvre effective de la sûreté de l'aviation mondiale, exhorte les États Membres, l'OACI, l'industrie de l'aviation civile et les autres parties intéressées à appliquer le plan pour la sûreté de l'aviation dans le monde et à prendre les mesures concrètes qui leur sont prescrites et s'acquitter des tâches spécifiques qui leur sont assignées dans l'appendice A du plan pour la sûreté de l'aviation dans le monde, la feuille de route de ce plan, et encourage les États Membres à envisager de verser des contributions pour appuyer les travaux de l'OACI sur la sûreté de l'aviation; » (para 9)</p> <p>« Décide que les États Membres renforceront leur capacité de collecter, de traiter et d'analyser, dans le cadre des normes et pratiques recommandées de l'OACI, les données des dossiers passagers (PNR) et de veiller à ce que ces données soient communiquées à toutes les autorités nationales compétentes et utilisées par celles-ci, dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux fins de prévenir, de détecter et d'instruire les</p>

Résolution 2396 (2017)	Extraits sélectionnés
	<p>infractions terroristes et les voyages de terroristes, demande aux États Membres, à l'Organisation des Nations Unies et aux autres entités internationales, régionales et sous-régionales de fournir aux États Membres une assistance technique et des ressources et de renforcer leurs capacités afin qu'ils puissent mettre en place de tels systèmes et, le cas échéant, encourage les États Membres à communiquer les données PNR aux États Membres concernés afin de détecter les combattants terroristes étrangers qui rentrent dans leur pays d'origine ou de nationalité, ou qui se rendent dans un pays tiers ou s'y réinstallent, en particulier toutes les personnes désignées par le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015), et exhorte l'OACI à travailler avec ses États membres en vue d'établir une norme pour la collecte, l'utilisation, le traitement et la protection des données PNR; » (para 12)</p> <p>« Décide que les États Membres doivent élaborer et mettre en œuvre des systèmes de collecte de données biométriques, y compris aux ports d'entrée, qui pourraient comprendre la capture des empreintes digitales, la prise de photographies, la reconnaissance faciale, et d'autres systèmes de saisie de données biométriques, pour identifier de manière responsable et correcte les terroristes, y compris les combattants terroristes étrangers, dans le respect du droit interne et du droit international des droits de l'homme, demande aux États Membres, et aux entités internationales, régionales et sous-régionales de fournir aux États Membres une assistance technique et des ressources et de renforcer leurs capacités afin qu'ils puissent mettre en place de tels systèmes et encourage les États Membres à communiquer de manière responsable ces données aux États Membres concernés, selon qu'il conviendra, ainsi qu'à INTERPOL et à d'autres organismes internationaux compétents; » (para 15)</p>
Mesures judiciaires et coopération internationale	<p>« Rappelle avoir décidé, dans la résolution 1373 (2001), que tous les États Membres devaient veiller à ce que toute personne participant au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou y apportant un appui soit traduite en justice, et rappelle également avoir décidé que tous les États Membres doivent s'assurer que leurs législations et réglementations comportent des qualifications pénales suffisantes pour pouvoir poursuivre et sanctionner les auteurs des activités décrites au paragraphe 6 de la résolution 2178 (2014) d'une manière qui reflète dûment la gravité de l'infraction; » (para 17)</p> <p>« Prie instamment les États Membres, conformément à leur droit interne et aux normes applicables du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies appropriées d'enquête et de poursuite concernant les infractions liées aux combattants terroristes étrangers décrites au paragraphe 6 de la résolution 2178 (2014); » (para 18)</p> <p>« Demande aux États Membres, notamment par l'intermédiaire de leurs autorités centrales compétentes, ainsi qu'à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et aux autres entités compétentes des Nations Unies qui appuient le renforcement des capacités, de partager leurs meilleures pratiques et compétences techniques, par voie tant formelle qu'informelle, en vue d'améliorer la collecte, le traitement, la conservation et l'échange des informations et éléments de preuve pertinents, conformément au droit interne et aux obligations qu'ils ont contractées en vertu du droit international, notamment les informations recueillies sur Internet ou dans les zones de conflit, afin que les combattants terroristes étrangers qui ont commis des crimes, notamment ceux qui reviennent de la zone de conflit et se réinstallent, puissent être poursuivis; » (para 20)</p> <p>« Encourage les États Membres à intensifier leur coopération avec le secteur privé, conformément à la législation applicable, en particulier avec les sociétés de technologies de l'information et des communications, pour collecter des données et éléments de preuve</p>

Résolution 2396 (2017)	Extraits sélectionnés
	<p>numériques dans les affaires liées au terrorisme et aux combattants terroristes étrangers; » (para 21)</p> <p>« Demande aux États Membres d'aider à renforcer la capacité des autres États Membres de faire face à la menace que posent les combattants terroristes étrangers rentrant dans leur pays d'origine ou se réinstallant dans un pays tiers et les membres de leur famille qui les accompagnent, en accordant la priorité aux États Membres les plus touchés par cette menace, et notamment d'empêcher et de contrôler les déplacements des combattants terroristes étrangers à travers les frontières terrestres et maritimes, et d'aider à recueillir et conserver des éléments de preuve recevables dans les procédures judiciaires; » (para 25)</p> <p>« Demande aux États Membres de créer des partenariats nationaux, régionaux et internationaux avec les parties prenantes, tant publiques que privées, ou de les renforcer, selon qu'il convient, de mettre en commun leurs informations et leurs expériences aux fins des activités de prévention, de protection, d'atténuation des effets, d'enquête, d'intervention et de rétablissement d'un fonctionnement normal en cas de dégâts causés par des attaques terroristes visant des cibles "vulnérables"; » (para 27)</p> <p>« Invite instamment les États qui sont en mesure de le faire de contribuer à des activités efficaces et ciblées de renforcement des capacités et de formation et de fournir d'autres ressources nécessaires et une assistance technique, le cas échéant, pour permettre à tous les États d'être dûment en mesure de mettre en œuvre des plans d'urgence et d'intervention en cas d'attaques visant des cibles "vulnérables"; » (para 28)</p>
Stratégies concernant les poursuites, la réadaptation et la réinsertion	<p>« Souligne qu'il importe de mobiliser l'ensemble des pouvoirs publics et reconnaît le rôle que peuvent jouer les organisations de la société civile, notamment dans les domaines de la santé, de la protection sociale et de l'éducation, pour ce qui est de contribuer à la réadaptation et la réinsertion des combattants terroristes étrangers rentrant dans leur pays d'origine ou se réinstallant dans un pays tiers et de leur famille, étant donné que ces organisations connaissent peut-être le mieux les communautés locales et ont peut-être le meilleur accès à celles-ci et les meilleures possibilités de dialogue avec elles, pour faire face aux problèmes que constituent le recrutement et la radicalisation menant à la violence, et encourage les États Membres à prendre l'initiative de collaborer avec elles lorsqu'ils élaborent des stratégies de réadaptation et de réinsertion; » (para 32)</p> <p>« Souligne qu'il faut lutter efficacement contre les discours qu'utilisent l'EIIL, Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés pour recruter et inciter autrui à perpétrer des actes de terrorisme, et rappelle une nouvelle fois à cet égard sa résolution 2354 (2017) et le "Cadre international global de lutte contre la propagande terroriste" (S/2017/375), assorti de recommandations de ligne de conduite et de bonnes pratiques; » (para 33)</p>
Action de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le retour et la relocalisation des combattants terroristes étrangers	<p>« Réaffirme que les combattants terroristes étrangers et ceux qui financent ou facilitent de toute autre manière leurs déplacements et leurs activités pourraient être inscrits sur la Liste relative aux sanctions contre l'EIIL (Daech) et Al-Qaida tenue par le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) lorsqu'ils concourent au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution des actes ou activités d'Al-Qaida, de l'EIIL ou de toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident de ceux-ci, » (para 42)</p> <p>« Prie la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, en coordination avec l'ONUDC et d'autres organismes compétents des Nations Unies, INTERPOL et le secteur privé, et en collaboration avec les États Membres, de continuer à recenser et à développer les pratiques optimales concernant la catégorisation systématique, la collecte et le partage des données biométriques entre les États Membres, en vue d'améliorer les normes biométriques et la collecte et l'utilisation de données biométriques afin de repérer efficacement les terroristes,</p>

Résolution 2396 (2017)	Extraits sélectionnés
	<p>dont les combattants terroristes étrangers, notamment en facilitant le renforcement des capacités, le cas échéant; » (para 45)</p> <p>« Encourage les entités compétentes des Nations Unies, notamment l'ONUDC et le Bureau de lutte contre le terrorisme, à intensifier, en consultation étroite avec le Comité contre le terrorisme et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, la fourniture et la prestation de l'assistance technique aux États Membres, à leur demande, afin de mieux appuyer les efforts qu'ils déploient en faveur de la mise en œuvre de la présente résolution; » (para 47)</p> <p>« Prie le Bureau de lutte contre le terrorisme, en étroite coopération avec la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et notamment en utilisant ses évaluations de pays, d'examiner le Plan de renforcement des capacités de l'Organisation destiné à endiguer le flux de combattants terroristes étrangers, comme demandé dans sa déclaration présidentielle S/PRST/2015/11, de veiller à ce que le Plan aide les États Membres à appliquer les aspects prioritaires de cette résolution, à mettre en place des systèmes de renseignements préalables concernant les passagers, des capacités concernant les données des dossiers passagers et des systèmes de données biométriques, à améliorer les procédures judiciaires et à élaborer des stratégies globales et adaptées concernant les poursuites, la réadaptation et la réinsertion, le prie également de communiquer la hiérarchisation de ces projets et toute mise à jour du Plan à tous les États Membres et aux organismes internationaux, régionaux et sous-régionaux compétents d'ici juin 2018 au plus tard et de continuer d'intégrer régulièrement à son plan les évaluations de pays de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le prie en outre d'élaborer des moyens de mesurer l'efficacité de ces projets, et demande aux États Membres, selon qu'il conviendra, de fournir les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces projets; » (para 50)</p>
Par 51	« Décide de rester saisi de la question. »

BIBLIOGRAPHIE

Résolutions et documents du CS NU

Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, CS NU, 1^{ère} année, Doc NU S/96/Rev.1 (1946).

Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, CS NU, S/96/Rev.7 (1983).

CS NU, 44^e année, Doc NU S/PV.2869 (1989) Rés S/RES/635.

Note du Président du Conseil de sécurité, CS NU, 47^e année, Doc NU S/23500 (1992).

CS NU, 47^e année, Doc NU S/PV.3033 (1992) Rés S/RES/731

CS NU, 47^e année, Doc NU S/PV.3063 (1992) Rés S/RES/748.

CS NU, 48^e année, Doc NU S/PV.3217 (1993) Rés S/RES/827

CS NU, 48^e année, Doc NU S/PV.3312 (1993) Rés S/RES/883.

CS NU, 51^e année, Doc NU S/PV.3627 (1996) Rés S/RES/1044.

CS NU, 51^e année, Doc NU S/PV.3690 (1996) Rés S/RES/0170.

CS NU, 53^e année, Doc NU S/PV.3915 (1998) Rés S/RES/1189.

CS NU, 53^e année, Doc NU S/PV.3921 (1998) Rés S/RES/1193.

CS NU, 53^e année, Doc NU S/PV.3952 (1998) Rés S/RES/1214.

CS NU, 54^e année, Doc NU S/PV.4051 (1999) Rés S/RES/1267

Lettre datée du 1^{er} octobre 1999, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent adjoint de la mission des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations-Unies, CS NU, 54^e année, Doc NU S/19991021 (1999).

CS NU, 55^e année, Doc NU S/PV.4251 (2000) Rés S/RES/1333.

CS NU, 56^e année, Doc NU S/PV.4352 (2001) Rés S/RES/1363.

CS NU, 56^e année, Doc NU S/PV.4384 (2001) Rés S/RES/1372.

CS NU, 56^e année, Doc NU S/PV.4385 (2001) Rés S/RES/1373.

CS NU, 56^e année, Doc NU S/PV.4413 (2001) Rés S/RES/1377.

Lettre datée du 7 octobre 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, CS NU, 56^e année, Doc NU S/2001946 (2001).

Lettre datée du 19 octobre, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité contre le terrorisme, CS NU, 56^e année, Doc NU S/2001/986 (2001).

CS NU, 57^e année, Doc NU S/PV.4452 (2002) Rés S/RES/1390.

Lettre datée du 16 janvier 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 58^e année, Doc NU S/2003/72 (2003).

CS NU, 58^e année, Doc NU S/PV.4688 (2003) Rés S/RES/1456.

CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.4908 (2004) Rés S/RES/1526.

CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.4936 (2004) Rés S/RES/1535.

CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.4950(Resumption 1) (2004).

CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.4956 (2004) Rés S/RES/1540.

CS NU, 59^e année, Doc NU S/PV.5053 (2004) Rés S/RES/1566.

Note du Président du Conseil de sécurité, CS NU, 59^e année, Doc NU S/2004/70 (2004).

Lettre datée du 19 février 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, CS NU, 59^e année, Doc NU S/2004/124 (2004).

Lettre datée du 21 octobre 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 60^e année, Doc NU S/2005/663 (2005).

CS NU, 60^e année, Doc NU S/PV.5261 (2005) Rés S/RES/1624 (2005).

CS NU, 63^e année, Doc NU S/PV.5928 (2008) Rés S/RES/1822.

Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001) / Compiled by the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CS NU, 64^e année, Doc NU S/AC.40(02)/T255 (2009).

CS NU, 66^e année, Doc NU S/PV.6518 (2011) Rés S/RES/1977.

CS NU, 66^e année, Doc NU S/PV.6557 (2011) Rés S/RES/1988.

CS NU, 66^e année, Doc NU S/PV.6557 (2011) Rés S/RES/1989.

CS NU, 68^e année, Doc NU S/PV.7086 (2013) Rés S/RES/2129.

CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7101 (2014) 7101^e séance [provisoire].

CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7272 (2014) 7272^e séance [provisoire].

CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7101 (2014) Rés S/RES/2133.

CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7198 (2014) Rés S/RES/2161.

CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7242 (2014) Rés S/RES/2170.

CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7272 (2014) Rés S/RES/2178.

CS NU, 69^e année, Doc NU S/PV.7351 (2014) Rés S/RES/2195.

Déclaration du Président du Conseil de sécurité, CS NU, 69^e année, Doc NU S/PRST/2014/14 (2014).

Déclaration du Président du Conseil de sécurité, CS NU, 69^e année, Doc NU S/PRST/2014/23 (2014).

Lettre datée du 3 septembre 2014, adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, CS NU, 69^e année, Doc NU S/2014/648 (2014).

Lettre datée du 7 novembre 2014, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 69^e année, Doc NU S/2014/807 (2014).

CS NU, 70^e année, Doc NU S/PV.7447 (2015) Rés S/RES/2220.

CS NU, 70^e année, Doc NU S/PV.7533 (2015) Rés S/RES/2242.

CS NU, 70^e année, Doc NU S/PV.7587 (2015) Rés S/RES/2253.

Déclaration du Président du Conseil de sécurité, CS NU, 70^e année, Doc NU S/PRST/2015/11 (2015).

CS NU, 71^e année, Doc NU S/PV.7775 (2016) Rés S/RES/2309.

CS NU, 71^e année, Doc NU S/PV.7831 (2016) Rés S/RES/2322.

CS NU, 71^e année, Doc NU S/PV.7847 (2016) Rés S/RES/2331.

Déclaration du Président du Conseil de sécurité, CS NU, 71^e année, Doc NU S/PRST/2016/6 (2016).

CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.7882 (2017) Rés S/RES/2341.

CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.7949 (2017) Rés S/RES/2354.

CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.8148 (2017) Rés S/RES/2396.

CS NU, 74^e année, Doc NU S/PV.8496 (2019) Rés S/RES/2462.

Lettre datée du 13 mai 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 70^e année, Doc NU S/2015/338 (2015).

Lettre datée du 26 mai 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 70^e année, Doc NU S/2015/377 (2015).

Lettre datée du 15 décembre 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 70^e année, Doc NU S/2015/939 (2015).

Lettre datée du 2 septembre 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 70^e année, Doc NU S/2015/683 (2015).

Lettre datée du 26 avril 2017, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, CS NU, 72^e année, Doc NU S/2017/375 (2017).

Lettre datée du 15 août 2017, 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, CS NU, 72^e année, Doc NU S/2017/716 (2017).

Lettre datée du 22 décembre 2017, 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, CS NU, 72^e année, Doc NU S/2017/1101 (2017).

Comité contre le terrorisme (Conseil de sécurité des Nations unies), *Principes directeurs de Madrid : Guide pratique pour les États membres dans leur lutte pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers*, Genève, 2016.

CS NU, 72^e année, Doc NU S/PV.8116 (2017) 8116^e séance [provisoire].

Documents provenant de l'AG NU

Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, AG NU, 25^e sess, Doc NU UNA/(01)/R3 (1970) Rés A/RES/2625(XXV).

Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, AG NU, 48^e sess, Doc NU A/48/PV.69 (1993) Rés A/RES/48/26.

Mesures visant à éliminer le terrorisme international, AG NU, 49^e sess, Doc NU A/49/PV.84 (1995) Rés A/RES/49/60.

Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, AG NU, 54^e sess, Doc NU A/54/PV.76 (1999) Rés A/RES/54/109 [Convention 1999].

Lettre datée du 4 mars 2003, adressée au Secrétaire général par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de la Malaisie auprès de l'Organisation des Nations Unies, AG NU, 57^e sess, Doc NU A/57/759-S/2003/332 (2003).

AG NU, 58^e sess, Doc NU A/58/PV.7 (2003).

Défenseurs des droits de l'homme - Note du Secrétaire général, AG NU, 58^e sess, Doc NU A/58/380 (2003).

Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive, AG NU, 58^e sess, Doc NU A/58/PV.71 (2004) Rés A/RES/58/48.

Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, AG NU, 58^e sess, Doc NU A/58/PV.77 (2004) Rés A/RES/58/187.

Réaffirmer le rôle central de l'Organisation des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la promotion de la coopération internationale, AG NU, 58^e sess, Doc NU A/58/PV.93 (2004) Rés A/RES/58/317.

Intensification de la coopération internationale et de l'assistance technique en vue de promouvoir l'application des conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme dans le cadre des activités de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/PV.74 (2005) Rés A/RES/59/153.

Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/PV.91 (2005) Rés A/RES/59/290.

Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous - Rapport du Secrétaire général, AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/2005 (2005).

Document final du Sommet Mondial 2005, AG NU, 60^e sess, Doc NU A/60/PV.8 (2005) Rés A/RES/60/1.

Mesures visant à éliminer le terrorisme international, AG NU, 61^e sess, Doc NU A/61/PV.64 (2006) Rés A/RES/61/40.

La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, AG NU, 60^e sess, Doc NU A/60/PV.99 (2006) Rés A/RES/60/288.

La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies : activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, AG NU, 68^e sess, Doc NU A/68/841 (2014).

Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent – Rapport du Secrétaire général, AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/674 (2015).

Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent, AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/PV.84 (2016) Rés A/RES/70/254.

Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/PV.110 (2016) Rés A/RES/70/291.

AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/PV.111 (2016).

Activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, AG NU, 70^e sess, Doc NU A/70/826 (2016).

Mesures visant à éliminer le terrorisme international, AG NU, 71^e sess, Doc NU A/72/PV.62 (2016) Rés A/RES/71/151.

Activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies – Rapport du Secrétaire général, AG NU, 72^e sess, Doc NU A/72/840 (2018).

Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, AG NU, 72^e sess, Doc NU A/72/PV.101 (2018) Rés A/RES/72/284.

La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, AG NU, 72^e sess, Doc NU A/72/PV.101 (2018).

Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, AG NU, 73^e sess, Doc NU A/73/361 (2018).

Sixième Commission Compte rendu analytique de la 36e séance, AG NU, 78^e sess, Doc NU A/C.6/78/SR.36 (2024).

Autres documents internationaux

Cour internationale de justice, Statut de la Cour international de justice, 24 octobre 1945 à l'art 38, en ligne : <<https://www.icj-cij.org/fr/statut>>.

Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif, [1962] CIJ à la p 70.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, RT NU vol 1155, en ligne (pdf) : <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1_1_1969.pdf>.

Charte de l'ONU, 26 juin 1945, RT Can 1945 no 7.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 arts 9–14 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Canada 19 mai 1976)

Effet des mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique et sur les droits des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme - Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, CDH NU, Doc NU A/HRC/40/52 (2019) au para 6.

Jurisprudence

Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c Serbie-et-Monténégro), Ordonnance du 13 septembre 1993, [1993] CIJ.

Le Procureur c Dusko Tadic, alias « Dule », IT-94-1-AR72TPIY, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (2 octobre 1995) (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Chambre d'appel).

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] CIJ.

United States of America v Usama bin Laden, S(9) 98 LBS Cr1023.

Journaux de droit

Abi-Saab, Georges, « The Security Council Legibus Solutus? On the Legislative Forays of the Council » dans Marcelo Kohen et Laurence Boisson de Charzournes, dir, *International Law and the Quest for its implementation. Le droit international et la quête de sa mise en œuvre - Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas*, Brill Nijhoff, 2010, 23

Bianchi, Andrea, « Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States - an Overview » (2006) 4 *Journal of International Criminal Justice* 1044 Bianchi, Andrea, « Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion » (2007) 17:5 *The European Journal of International Law* 881.

Binder, Martin et Monika Heupel, « The legitimacy of the UN Security Council: evidence from recent General Assembly debates » (2015) 59:2 *International Studies Quarterly* 238.

Debartelo, David, « Security Council 'Legislation' on Foreign (Terrorist) Fighters » (2018) 112 *Proceedings of the ASIL Annual Meeting* 303.

Elberling, Bjorn, « The ultra vires character of legislative action by the Security Council » (2005) 2:2 *International Organizations Law Review* 337

Gérard, Cahin et Évelyne Lagrange, « Les résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité : l'adaptation de la stratégie antiterroriste des Nations Unies au phénomène des "Combattants terroristes étrangers" » (2018) *Annuaire français de droit international* 356.

Happold, Matthew, « Security Council resolution 1373 and the Constitution of the United Nations » (2003) 16 :03 *Leiden Journal of International Law* 16.

Helfer, Laurence R., « Nonconsensual International Lawmaking » (2008) 1 *U Ill L Rev* 71

Hussein, Hasna, « La propagande comme première arme de guerre pour Daesh » dans Marc-François Bernier, dir, *Les Cahiers du Journalisme*, 2018, 2 : 1, en ligne (pdf) : <[Les Cahiers du journalisme - Recherches](#)>.

- Hinojosa Martinez, Luis Miguel, « The Legislative Role of the Security Council in its Fight Against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits » (2008) 57:2 *International and Comparative Law Quarterly* 333.
- Hurd, Ian, « The UN Security Council and the International Rule of Law » (2014) 1:19 *The Chinese Journal of International Politics* 1.
- Johnstone, Ian, « Legislation and Adjudication in the Un Security Council: Bringing down the Deliberative Deficit » (2008) 102:2 *The American Journal of International Law* 275.
- Lavalle, Roberto, « A novel, if awkward, exercise in international law-making: Security Council resolution 1540 » (2004) *Netherlands International Law Review* 411.
- McKeever, David « Revisiting Security Council action on terrorism: New threats; (a lot of) new law; same old problem? » (2021) 34:2 *Leiden Journal of International Law* 441.
- Messmer, William B. et Carlos L. Yordan, « A partnership to counter international terrorism: The UN Security council and the UN member states » (2009) 34:11 *Studies in Conflict and Terrorism* 843.
- Mouangue Kabila, James, « 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 » (2011) 24:1 *RQDI* 349.
- Musmeci, Daniele, « Taking stock: Assessing the current status and evolution of the United Nations Security Council's legislative resolutions » (2023) 28:2 *Journal of Conflict and Security Law* 389.
- Ní Aolain, Fionnuala, « L'exercice contemporain des pouvoirs d'urgence » (2018) 112 *Cultures et Conflits* 15.
- Roele, Isobel, « Disciplinary Power and the UN Security Council Counter Terrorism Committee » (2014) 19:1 *Journal of Conflict & Security Law* 49.
- Rosand, Eric, « The Security Council as Global Legislator: Ultra Vires or Ultra Innovative » (2005) 28:3 *Fordham Int'l LJ* 542.
- Saul, Ben, « Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985-2004 » (2005) 4:1 *Chinese Journal of International Law* 141.
- Sur, Serge, « 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 *Revue Générale de Droit International Public* 855.
- Szasz, Paul C., « The Security Council starts legislating » (2002) 94:4 *The American Journal of International Law* 901.
- Talmon, Stefan, « The Security Council as world legislature » (2005) 99:1 *American Journal of International Law* 175.
- Vadi, Valentina, « International Law and Its Histories: Methodological Risks and Opportunities » (2017) 58 : 2 *Harvard International Law Journal* 311.
- Vadi, Valentina, « Perspective and Scale in the Architecture of International Legal History » (2019) 30 : 1 *Oxford University Press* 53.

Zinn, Cherish M., « Consequences of Iraqi De-Baathification » (2016) 9:2 Cornell International Affairs Review 80.

Monographies et ouvrages collectifs

Andreopoulos, George J., Rosemary L. Barberet et Mahesh K. Nalla, *The Rule of Law in an Era of Change - Responses to Transnational Challenges and Threats (Springer Series on International Justice and Human Rights)*, Springer, 2018

Bennoune, Karima, « All Necessary Measures? Reconciling International Legal Regimes Governing Peace and Security, and the Protection of Persons, in the Realm of Counter-terrorism » dans Larissa van den Herik et Nico Schrijver, dir, *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order - Meeting the Challenges*, Cambridge University Press, 2013, ch 21.

Boulden, Jane, « The Security Council and Terrorism » dans Vaughn Lowe et al, dir, *The United Nations Security Council and War – The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, 2008, au ch 27.

Cohen, Jean E., *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2012.

Cronin, Bruce, « International Consensus and the Changing Legal Authority of the UN Security Council » dans Bruce Cronin et Ian Hurd, dir, *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, New York, Routledge, 2008, ch 4

de la Rasilla, Ignacio, *International Law and History - Modern Interfaces*, Cambridge University Press, 2021

de Londras, Fiona, *The Practice and Problems of Transnational Counter-Terrorism*, Cambridge University Press, 2022

De Wet, Erika, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Portland, Hart Publishing, 2004.

Duffy, Helen et Larissa van den Herik, « Terrorism and the Security Council » dans Robin Geiß et Nils Melzer, dir, *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, 2021 au ch 11.

Finberg, Miriam, *Sovereignty in the Age of Global Terrorism: The Role of International Organisations*, Leiden, Boston, Brill Nijhoff, 2016.

Ginsbourg, Lisa, « Moving Toward the Criminalization of “Pre-Crime” - The UN Security Council’s Recent Legislative Action on Counterterrorism » dans Ariana Vadaschi et Kim Scheppele, dir, *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law - How the UN Security Council Rules the World*, Cambridge University press, 2021.

Hood, Anna, « The United Nations Security Council’s Legislative Phase and the Rise of Emergency International Law-Making » dans Hitoshi Nasu et Kim Rubenstein, dir, *Legal Perspective on Security Institutions*, Cambridge University Press, 2015, 437.

Johnstone, Ian, « The Security Council as Legislature » dans Bruce Cronin et Ian Hurd, dir, *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, New York, Routledge, 2008, ch 5.

Jonge Oudraat, Chantal, « Conseil de sécurité de l’ONU et la lutte contre le terrorisme » dans Centre Thucydide, *Annuaire français de relations internationales volume VI*, Bruxelles, éditions Bruylant, 2005, 116.

Lewis, Dustin A. , Naz K. Modirzadeh et Jessica S. Burniske, *The Counter-Terrorism Committee Executive Directorate and International Humanitarian Law: Preliminary Considerations for States*, Harv. L. Sch. Program Int'l L. & Armed Conflict, 2020 à la p 5.

Martin, Claudia, « Terrorism as a crime in international and domestic law: open issues » dans Larissa van den Herik et Nico Schrijver, dir, *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order: Meeting the Challenges*, Cambridge University Press, 2013.

Ní Aoláin, Fionnuala, « The Limits of Law and the Value of Rights in Addressing Terrorism » dans Claire Finkelstein et al, dir, *Between Crime and War*, Oxford University Press, 2023.

Oldring, Lisa, « Exceptional measures in times of crisis- terrorism, national security and the rule of law » dans Fannie Lafontaine et François Larocque, dir, *Doing Peace the Rights Way: Essays in International Law and Relations in Honour of Louise Arbour*, Intersentia, 2019, 199.

Pascual-Vives, Francisco, *Consensus-Based Interpretation of Regional Human Rights Treaties*, International Studies in Human Rights, vol 129, 2019.

Roach, Kent, *Comparative Counter-Terrorism Law*, Cambridge University Press, 2015.

Schmid, Alex P., *The Routledge handbook of terrorism research*, Taylor and Francis group, 2011.

Sur, Serge, « Éloge du Conseil de sécurité » dans Centre Thucydide, *Annuaire français de relations internationales volume VI*, Bruxelles, éditions Bruylant, 2005, 76.

White, Nigel D., « The United Nations and Counter-terrorism » dans Ana Maria Salinas de Frias, Samuel Katja et Nigel D. White, dir, *Counter-terrorism: International law and practice*, Oxford scholarly Authorities in international law (OSAIL), 2012, ch 3.

Woods, Michael, *The UN Security Council and International Law*, Cambridge University Press, 2022.

Sources autres

Albright, David, Corey Hinderstein et Institute for Science and International Security (ISIS), « Uncovering the Nuclear Black Market: Working Toward Closing Gaps in the International Nonproliferation Regime » (2 juillet 2004), en ligne : <https://isis-online.org/publications/southasia/nuclear_black_market.html>.

Assemblée générale des Nations Unies, « Questions juridiques (Sixième Commission) », en ligne : <<https://www.un.org/fr/ga/sixth/index.shtml>>.

BBC News, « Transcript: President Obama Iraq speech » (15 décembre 2011), en ligne : <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-16191394>>.

Borger, Julian, « There were no weapons of mass destruction in Iraq » (7 octobre 2004), en ligne : <<https://www.theguardian.com/world/2004/oct/07/usa.iraq1>>.

Bureau de lutte contre le terrorisme, « Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies », en ligne : <<https://www.un.org/counterterrorism/fr/un-global-counter-terrorism-strategy>>.

Clinton, William J., « Executive Order 13129 » (4 juillet 1999), en ligne : <<https://irp.fas.org/offdocs/eo/eo-13129.htm>>.

- CNN Editorial Research, « July 7 2005 London Bombings Fast Facts » (23 juin 2021), en ligne : <https://www.cnn.com/2013/11/06/world/europe/july-7-2005-london-bombings-fast-facts/index.html>.
- Commissariat à la protection de la vie privée au Canada, « Résolution 2396 : Quelques considérations relatives à la protection de la vie privée et des données – Allocution prononcée à l’occasion d’une rencontre spéciale en marge du Comité des Nations Unies contre le terrorisme (CCT) » (18 décembre 2018), en ligne : https://www.priv.gc.ca/fr/nouvelles-du-commissariat/allocutions/2018/sp-d_20181213/.
- Comité du Conseil de sécurité établi en vertu de la résolution 1540 (2004), « Fiche d’informations », en ligne : [à https://www.un.org/fr/sc/1540/1540-fact-sheet.shtml](https://www.un.org/fr/sc/1540/1540-fact-sheet.shtml).
- Council on Foreign Relations, « 2003-2011 - The Iraq war (timeline) » (20 mars 2003), en ligne : <https://www.cfr.org/timeline/iraq-war>.
- Federal Bureau of Investigation (FBI), « Osama bin Laden », en ligne : <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/osama-bin-laden>.
- Global Counterterrorism Forum, *Fifth Ministerial plenary Meeting - 24 September 2014, New York - Co-Chair’s Summary*, (septembre 2014), en ligne (pdf) : <https://www.thegctf.org/What-we-do/Ministerial-Plenary/ArtMID/813/ArticleID/7/Sixth-GCTF-Ministerial-Plenary-Meeting>.
- Global Counterterrorism Forum, « GCTF Members », en ligne : <https://www.thegctf.org/Who-we-are/Structure/Members>.
- Global Counterterrorism Forum, *Initiative sur les « combattants terroristes étrangers » Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des « combattants terroristes étrangers »*, (septembre 2014), en ligne (pdf) : <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/2016%20and%20before/GCTF-The-Hague-Marrakech-Memorandum-FRE.pdf?ver=2016-09-01-150615-220>.
- Global Counterterrorism Forum, *Mémoire d’Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d’élimination des avantages qui en découlent*, (2012), en ligne (pdf) : <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/GCTF%20Algiers%20Memorandum%20-%20FRE.pdf?ver=2016-03-29-134500-580>.
- Hersh, Seymour M., « Torture at Abu Ghraib » (30 avril 2004), en ligne : <https://www.newyorker.com/magazine/2004/05/10/torture-at-abu-ghraib>.
- Human Rights Watch, *In the Name of Security - Counterterrorism Laws Worldwide since September 11, 2012*, en ligne : <https://www.hrw.org/report/2012/06/29/name-security/counterterrorism-laws-worldwide-september-11>.
- Kessler, Glenn, « Bill Clinton and the missed opportunities to kill Osama bin Laden » (16 février 2016), en ligne : <https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2016/02/16/bill-clinton-and-the-missed-opportunities-to-kill-osama-bin-laden/>.
- LoGiurato, Brett, « The US Has Begun Bombing ISIS Oil Refineries » (24 septembre 2014), en ligne : <https://www.businessinsider.com/us-bombs-isis-oil-fields-2014-9>.

- Marschik, Axel, « The Security Council as World Legislature? Theory, Practice and Consequences of an Expanding World Power » (2005), New York University School of Law, IILJ Working Papers n° 18/2005.
- Monitor, Nordic, « Erdoğan government's role in ISIS oil trade exposed » (30 septembre 2019), en ligne : <https://nordicmonitor.com/2019/09/erdogan-governments-role-in-isis-oil-trade-exposed/>.
- NBC News, « ISIS Beheads American Journalist Steven Sotloff, Monitoring Group Says » (2 septembre 2014), en ligne (vidéo) : <https://www.nbcnews.com/storyline/isis-terror/isis-beheads-american-journalist-steven-sotloff-monitoring-group-says-n193936>.
- Office of the Secretary et Office of the Coordinator for Counterterrorism, « U.S. Department of State 1994 April: Patterns of Global Terrorism, 1993 – Department of State Publication 10136 » (avril 1994), en ligne : https://irp.fas.org/threat/terror_93/response.html.
- PBS Frontline, « America after 9/11: Ben Rhodes (interview) » (3 mai 2021), en ligne (vidéo) : <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/interview/ben-rhodes-2/>.
- Peters, Gerhard et John T. Woolley, « George Bush, Fact Sheet: The Strategic Framework Agreement and the Security Agreement with Iraq Online » (4 décembre 2008), en ligne : <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fact-sheet-the-strategic-framework-agreement-and-the-security-agreement-with-iraq>.
- Sanger, David E. et Julie Hirschfeld Davis, « Struggling to Starve ISIS of Oil Revenue, U.S. Seeks Assistance From Turkey » (13 septembre 2014), en ligne : <https://www.nytimes.com/2014/09/14/world/middleeast/struggling-to-starve-isis-of-oil-revenue-us-seeks-assistance-from-turkey.html>.
- The Soufan Center, « IntelBrief: 15 Years After Madrid Train Bombings, What Have We Learned » (11 mars 2019), en ligne : <https://thesoufancenter.org/intelbrief-the-15th-anniversary-of-the-madrid-train-bombings/>.
- The White House Office of the Press Secretary, « Leaders' Summit on Countering ISIL and Violent Extremism » (29 septembre 2015), en ligne : <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/29/leaders-summit-countering-isil-and-violent-extremism>.
- The White House Office of the Press Secretary, « Remarks by the President on Ending the War in Iraq » (21 octobre 2011), en ligne : <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/10/21/remarks-president-ending-war-iraq>.
- UN, « As Sixth Committee Begins Seventy-Seventh Session, Speakers Call for Clear Definition of Terrorism, Draft Convention on Global Menace to Be Concluded » (3 octobre 2022), en ligne : <https://press.un.org/en/2022/gal3656.doc.htm>.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Programmes Against Terrorism – Current Developments August 2003*, 2003, en ligne (pdf) : https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/GPAT_2003.pdf United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), « Treaties Database », en ligne : <https://sherloc.unodc.org/cld/en/v3/sherloc/treaties/index.html>.

United States Mission to the United Nations, « FACT SHEET: Resolution 2396 (2017) on Foreign Terrorist Fighters (Returnees and Relocators) » (21 décembre 2017), en ligne :
<<https://usun.usmission.gov/fact-sheet-resolution-2396-2017-on-foreign-terrorist-fighters-returnees-and-relocators/>>.

Wilson Center, « Timeline: the Rise, Spread, and Fall of the Islamic State » (28 octobre 2019), en ligne :
<https://www.wilsoncenter.org/article/timeline-the-rise-spread-and-fall-the-islamic-state>>.