



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2005, volume VI
Editions Bruylant, Bruxelles

de JONGE OUDRAAT Chantal, "Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme", AFRI 2005, volume VI

Disponible sur http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_oudraat.pdf

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

PAR

CHANTAL DE JONGE OUDRAAT (*)

Les membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont reconnu que le terrorisme constituait l'un des problèmes majeurs de sécurité du XXI^e siècle. Le Conseil de sécurité de l'ONU a été au centre de la campagne internationale contre le terrorisme : il a contribué à cet effort et continue de le faire de façon importante. Les Nations Unies peuvent aider à traiter les problèmes sociaux, politiques et économiques sous-jacents que les terroristes cherchent à exploiter : à travers ses efforts pour résoudre les conflits régionaux, ainsi que pour protéger le développement économique et social, développer le règne du droit et les règles de la bonne gouvernance, l'ONU peut améliorer les conditions politiques, économiques et sociales que les terroristes cherchent à faire tourner à leur propre avantage. Les Nations Unies peuvent renforcer et maintenir la collaboration multilatérale dans le combat contre le terrorisme, ce qui joue dans l'établissement et la préservation des réglementations internationales de transparence. Finalement, le Conseil de sécurité des Nations Unies peut renforcer la légitimité des actions militaires et augmenter l'efficacité des sanctions économiques et politiques. Ainsi, l'ONU a plusieurs rôles majeurs à jouer dans la lutte contre le terrorisme et la défense de la sécurité internationale.

Trois séries d'arguments en faveur de cette thèse seront développées dans cet article. Premièrement, le terrorisme fait partie des priorités du Conseil de sécurité de l'ONU depuis des années. Dès le début des années 1990, sous la houlette des Etats-Unis, le Conseil a commencé à imposer des mesures coercitives de caractère économiques en réponse aux actes terroristes; ces mesures coercitives ont changé efficacement les attitudes des Etats soutenant le terrorisme; ils ont également eu leur importance, en stigmatisant le terrorisme en tant qu'activité illégitime, qui devait être contrecarrée par une action internationale. Deuxièmement, après le 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU est devenu encore plus actif en matière de contre-terrorisme : en ordonnant que chaque membre des Nations Unies éta-

(*) Professeur et chercheur au Centre des relations transatlantiques à The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) de l'Université Johns Hopkins (Washington, Etats-Unis) et vice-présidente de Women in International Security (WIIS). Cet article est inspiré d'une contribution sur le rôle du Conseil de sécurité, parue dans Jane BOULDEN/Thomas WEISS (dir.), *Terrorism and the UN : Before and After September 11th*, Indiana University Press, Bloomington, 2004.

blisse un vaste dispositif de mesures qui aideront à faire cesser les activités terroristes, il a fait de la lutte contre le terrorisme un combat mondial; il a également militarisé la réaction au terrorisme en légitimant les actions militaires unilatérales des Etats en réponse aux menaces terroristes. Troisièmement, les Nations Unies peuvent maintenir leur statut de puissance efficace contre le terrorisme, si les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, les Etats-Unis en particulier, démontrent leur engagement. Ils devront pratiquer la retenue politique, et montrer leur écoute des problèmes des autres Etats. Le bilan des Nations Unies depuis la fin de la Guerre froide indique que, quand les Etats-Unis prennent la tête des opérations avec détermination, ils convainquent fréquemment les autres membres du Conseil de les suivre et d'adopter des actions multilatérales efficaces. Les autres Etats sont réceptifs à de telles approches. Dans ces conditions seulement, l'impasse diplomatique aux Nations Unies sur la guerre en Iraq de 2003 restera une exception.

DES DÉVELOPPEMENTS DANGEREUX

Bien que chaque membre permanent du Conseil de sécurité ait fait l'objet d'attaques terroristes, les Etats-Unis ont été la force motrice de la ligne de plus en plus activiste du Conseil de sécurité concernant le terrorisme. Les nouveaux développements des activités terroristes internationales ont motivé les Etats-Unis et le Conseil de sécurité des Nations Unies à porter une plus grande attention au problème du terrorisme.

Cinq tendances sont apparues. Premièrement, une proportion croissante d'attaques terroristes fut dirigée contre des bâtiments ou des citoyens américains : selon certains calculs, les attentats contre des cibles américaines ont augmenté, d'environ 20 % de l'ensemble des attaques en 1993-1995 à près de 50 % en 2000 (1).

Deuxièmement, le nombre moyen de pertes par attentat augmentait. Les statistiques du Département d'Etat des Etats-Unis indiquent que le nombre des pertes par attentat a été multiplié par quatre dans la seconde moitié de la décennie 1990 (2).

Troisièmement, les groupes terroristes semblaient opérer au niveau mondial, en tant qu'élément d'un réseau mondial : les attentats de 1998 contre les ambassades américaines en Afrique de l'Est ont souligné la portée mondiale du réseau Al Qaïda. Au milieu et à la fin de la décennie 1990, on estimait que ce réseau comprenait entre 4 000 et 5 000 combattants bien entraî-

(1) Cf. Audrey Kurth CRONIN, «Rethinking Sovereignty : American Strategy in the Age of Terrorism», *Survival*, vol. XCIV, n° 2, été 2002, p. 123, et «Transnational Terrorism and Security», in Michael E. BROWN (dir.), *Grave New World : Security Challenges in the 21st Century*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2003, pp. 279-301.

(2) Audrey Kurth CRONIN, «Rethinking Sovereignty», *ibid.*, p. 136.

nés, dispersés dans le monde. Comparé aux 500 membres de l'organisation Abu Nidal, aux activistes de l'IRA et de l'ETA (entre 200 et 400), et aux membres du noyau des Brigades Rouges (entre 50 et 75), Al Qaïda est un genre d'organisation terroriste bien plus grand et qualitativement différent (3). Après le 11 septembre 2001, le gouvernement des Etats-Unis a estimé qu'entre 15 000 et 20 000 terroristes avaient été entraînés dans les camps d'Al Qaïda en Afghanistan depuis 1996 (4).

Quatrièmement, la peur que les terroristes puissent un jour utiliser des armes chimiques, biologiques ou nucléaires a augmenté. L'attentat au gaz sarin dans le métro de Tokyo en 1995 a rendu ces craintes moins théoriques. La possibilité que les terroristes obtiennent des armes biologiques, chimiques ou nucléaires, que ce soit par l'achat, le vol, ou bien par la collusion avec des Etats qui développeraient des armes de destruction massive (ADM), est devenue une préoccupation croissante.

Cinquièmement, les Etats-Unis ont été et sont toujours particulièrement soucieux du rôle joué par certains Etats dans le soutien et le financement du terrorisme. Un tel soutien agrandit la portée et la puissance des groupes terroristes. Ceux-ci peuvent aussi se procurer des ADM par ce moyen. De plus, les Etats pourraient avoir recours à des groupes terroristes en tant que combattants par procuration dans leurs propres luttes.

En conclusion, la nature changeante de la menace terroriste dans la décennie 1990 a rendu impérative une action concertée avec les autres Etats.

LES ACTIONS ANTITERRORISTES DES NATIONS UNIES DANS LES ANNÉES 1990 : LES MESURES COERCITIVES

Durant la décennie 1990, les mesures économiques étaient l'instrument politique principal de la lutte contre le terrorisme. En janvier 1992, à la première réunion du Conseil de sécurité des chefs d'Etat et de gouvernement, les membres du Conseil ont «*exprimé leur profonde préoccupation à l'égard des actes de terrorisme international et souligné que la communauté internationale devait réagir de manière efficace contre des tels actes*» (5). En mars 1992, le Conseil a renforcé son engagement rhétorique par une action : l'adoption de mesures économiques obligatoires contre la Libye, accusée d'implication dans les sabotages des vols *UTA 772* et *Pan Am 103*, en 1998 et en 1999. Ceci était une première. Le Conseil de sécurité a continué par l'imposition de mesures obligatoires (chapitre VII) pour combattre le terro-

(3) Cf. Bruce HOFFMAN, «Terrorism Trends and Prospects», in Ian O. LESSER/Bruce HOFFMAN/John ARQUILLA/David RONFELDT/Michele ZANINI/Brian Michael JENKINS, *Countering the New Terrorism*, RAND, Santa Monica, CA, 1999, p. 10.

(4) Cf. Calvin WOODWARD, «How Many Terrorists Remain? Estimates Vary», *AP*, 30 janv. 2002.

(5) Cf. la note du président du Conseil de sécurité de l'ONU, S/23500, 31 janv. 1992.

risme à deux autres reprises pendant la décennie : en 1996 contre le Soudan et en 1999 contre le régime des Talibans en Afghanistan.

En imposant ces mesures, le Conseil de sécurité n'a pas seulement exigé l'extradition de certains individus; il a également espéré envoyer un message plus général, et changer le comportement des Etats finançant le terrorisme. Washington, en particulier, considérait que «*ce type d'action multilatérale concertée contre le terrorisme décourage fortement les Etats qui envisagent de soutenir des activités ou des groupes terroristes*» (6). Les mesures de l'ONU ont été assez efficaces dans le cas de la Libye et du Soudan. Elles ont rendu plus coûteux le soutien des activités terroristes et les deux Etats ont bien réagi à ces encouragements au changement (7). De façon plus générale, ces mesures ont contribué à changer les attitudes publiques – les déclarations – des Etats envers le terrorisme, particulièrement celles des Etats soutenant le terrorisme. Ceci a été reconnu par le Département d'Etat des Etats-Unis à la fin de la décennie 1990 et à nouveau en 2001, quand il a relevé un détachement lent mais continu des soutiens étatiques au terrorisme (8).

Les mesures contre les Talibans en Afghanistan ne furent en revanche pas efficaces. Sous le régime des Talibans, ce pays n'était pas un membre actif de l'économie officielle mondiale. Ses revenus découlaient principalement du commerce illégal de l'opium et de l'héroïne, et de plus en plus d'Al Qaïda, le groupe terroriste auquel il fournissait un abri. Le régime coercitif n'avait donc aucun impact sur la situation économique des Talibans. Après le 11 septembre 2001, les mesures furent renforcées. A partir du mois de janvier 2002, elles ne ciblaient plus exclusivement Al Qaïda ni les associés des Talibans en Afghanistan, mais couvraient des opérateurs désignés d'Al Qaïda et des Talibans, où qu'ils fussent (9). L'effet le plus important des mesures des Nations Unies dans la décennie 1990 a été de stigmatiser les activités terroristes, et de consolider un consensus national grandissant qui voyait le terrorisme comme une activité illégitime devant être contrée par des actions internationales collectives. En désignant les activités terroristes comme des «*menaces à la paix et à la sécurité internationales*», la coercition décidée par les Nations Unies a également préparé le chemin à des réactions internationales plus fermes après le 11 septembre 2001.

(6) Cf. A/48/267/Add.1, 21 sept. 1993, par. 6.

(7) Les mesures contre la Libye ont été levées le 12 septembre 2003 : cf. UNSC Res. 1506 (2003). Celles contre le Soudan ont été levées le 28 septembre 2001 : cf. UNSC Res. 1372 (2001). Chantal DE JONGE OUDRAAT, «The Role of the UN Security Council» in Jane BOULDEN/Thomas WEISS (dir.), *Terrorism and the UN : Before and After September 11th*, Indiana University Press, Bloomington, 2004.

(8) Département d'Etat américain, *Patterns of Global Terrorism 2001*.

(9) Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU requièrent que les Etats soumettent les noms des individus et des organisations associées à Al Qaïda et aux Talibans au Conseil. Ces noms sont alors placés sur ce qu'on appelle «liste consolidée» et soumis à une interdiction de déplacement, des sanctions financières et à un embargo sur les armes. La liste est régulièrement mise à jour. En août 2004, 21 Etats avaient fourni des noms à cette liste, qui contenait les noms de 317 individus et de 112 entités. Cf. Rapport du Groupe de suivi, document des Nations Unies S/2004/679, 25 août 2004, par. 34.

LE CONTRE-TERRORISME DES NATIONS UNIES
APRÈS LE 11 SEPTEMBRE 2001

Les attentats du 11 septembre 2001 ont fait du terrorisme une priorité absolue pour le Conseil de sécurité de l'ONU. Le Conseil a réagi avec rapidité, quelques heures après les attentats, et avec détermination. Deux résolutions ont joué un rôle-clef à cet égard : la résolution 1368 (2001), adoptée le 12 septembre 2001, et la résolution 1373 (2001), adoptée deux semaines plus tard. La première a préparé la voie à une action militaire – même si c'est de façon involontaire; la seconde a rendu mondiale la lutte contre le terrorisme et obligé la totalité des 191 Etats membres de l'ONU à prendre des mesures intérieures, législatives et exécutives, de grande portée, afin d'empêcher et de supprimer les activités terroristes à venir.

Des réactions militarisées

Avec le passage de la résolution 1368 (2001), le Conseil de sécurité a, pour la première fois, reconnu le droit des Etats à la légitime défense individuelle ou collective en réponse à des actes terroristes. En d'autres termes, il a reconnu le droit à une réaction militaire unilatérale ou multilatérale. Par le passé, de telles réactions avaient souvent été condamnées par l'Assemblée générale des Nations Unies; la plupart des Etats – tout comme la plupart des universitaires en droit sur le plan doctrinal – avaient condamné le recours à la force en tant que légitime défense contre les attentats terroristes.

Dans les années 1960, 1970 et 1980, les débats visant à aboutir à un consensus sur les phénomènes du terrorisme n'ont que peu progressé. Les divergences d'opinion sur le recours à la violence par des groupes pour la libération nationale et l'autodétermination ont été l'obstacle principal à un accord. Les Etats membres, reconnaissant la profondeur de ces divisions idéologiques, se sont accordés pour ne pas retenir une vue d'ensemble. Ils se sont résignés à adopter, à la place, une approche du problème au cas par cas.

L'Assemblée générale a élaboré plusieurs conventions traitant d'actes terroristes spécifiques, tels que le détournement d'aéronefs, l'enlèvement de diplomates, la prise d'otages, et a considéré de tels actes comme des délits graves. L'approche alors privilégiée repose sur l'application du droit interne : Les Etats s'engagent soit à juger, soit à extradier les accusés d'actes terroristes.

La nature changeante du terrorisme dans la décennie 1990, sa portée plus mondiale en particulier, ont montré que cette approche n'était pas efficace. Le caractère de plus en plus meurtrier des activités terroristes a également atténué des désaccords idéologiques et intellectuels anciens. Le

terrorisme étant de plus en plus envisagé comme un danger pour la paix et la sécurité internationales, les États ont commencé à privilégier une approche plus musclée, qui permette le recours à des sanctions économiques et à la force militaire (10). Les résolutions du Conseil de sécurité dans la décennie 1990, particulièrement la résolution 1368 (2001), ont codifiée cette approche. Pour la première fois et à l'unanimité, a été reconnu le droit des États à une légitime défense individuelle et collective en réaction aux activités terroristes.

La résolution 1368 est donc devenue un instrument très important, qui légitime l'usage unilatéral de la force en réaction aux activités terroristes (11). Les États-Unis ont en effet semblé considérer celle-ci comme un chèque en blanc : dans leur lettre au Conseil de sécurité des Nations Unies, informant celui-ci de leur action contre Al Qaïda et les Talibans – comme le demande l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui autorise le recours à la force dans le cadre de la légitime défense – les États-Unis ont fait une allusion au fait qu'une action peut être entreprise contre d'autres cibles et ont déclaré que leur « *enquête n'en est qu'à ses débuts. Nous pouvons aboutir à la conclusion que notre défense requiert des actions plus poussées en ce qui concerne les autres organisations et les autres États* » (12).

Il est révélateur que la Chine et la Russie aient rapidement donné crédit à cette affirmation. Pékin était convaincu qu'elle contribuait à légitimer la suppression des groupes d'opposition au Xinjiang. La Russie le considérait comme un précédent utile dans son combat contre les rebelles tchéchènes : le Président russe Vladimir Poutine invoqua la résolution, ainsi que son droit à une légitime défense individuelle et collective en septembre 2002, pour justifier le droit de la Russie à une intervention militaire contre les rebelles tchéchènes opérant en Géorgie, avec ou sans l'autorisation de cet État (13).

Si le droit à la légitime défense est reconnu dans la Charte des Nations Unies comme un droit inaliénable des États, il est généralement admis que ce droit n'est pas illimité et est soumis à conditions. Les implications plus vastes de la résolution 1368 (2001) sur la légalité de l'usage de la force n'ont pas beaucoup attiré l'attention, jusqu'à l'invasion de l'Iraq par les États-Unis en 2003. Cette action a provoqué et rallumé la flamme d'un débat brûlant sur la légalité du recours à la force, en particulier sur la question de savoir si un État a le droit de procéder à une

(10) Cela explique également que, dans la décennie 1990, l'action se déplace de l'Assemblée générale de l'ONU au Conseil de sécurité.

(11) Il faut remarquer que cela n'était pas l'intention de la France quand elle a introduit la résolution 1368 (2001). Au contraire, elle voulait souligner le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU dans ce cas.

(12) Lettre des États-Unis au président du Conseil de sécurité, S/2001/946, 7 oct. 2001.

(13) Lettre de M. Poutine au Conseil de sécurité de l'ONU et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que le bulletin *Unwire*, 12 sept. 2002, disponible sur le site Internet www.unfoundation.org/unwire/.

attaque préventive de légitime défense, en réaction à une menace non imminente (14).

En décembre 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau de l'ONU sur les menaces, les défis et le changement a défendu le concept d'une légitime défense anticipée, c'est-à-dire d'un recours à la force militaire de façon préemptive face à une menace imminente ou proche, y compris une menace terroriste, mais il rejeta le recours préventif à la force militaire, c'est-à-dire contre une menace n'étant ni imminente, ni proche (15). Le Groupe est convaincu que «*face à des menaces potentielles omniprésentes apparentes, le risque pour l'ordre mondial et la règle de non-intervention sur laquelle il reste fondé est trop élevé pour que la légalité autorise une action préventive unilatérale*» (16). Il soutient que l'approbation du Conseil de sécurité des Nations Unies est essentielle à toute action préventive envisagée et suggère cinq critères à prendre en compte afin de décider de l'opportunité d'une action militaire : gravité de la menace ; légitimité du motif ; dernier ressort ; proportionnalité des moyens ; mise en balance des conséquences (17).

Si les critères posés par le Groupe de personnalités peuvent contribuer à structurer un débat sur le recours à la force, les membres du gouvernement des Etats-Unis ont rapidement rejeté ces recommandations sur la question. Ils ont soutenu que l'évaluation de la gravité de la menace ou la légitimité du motif demeurent la prérogative des Etats souverains et que, selon les Etats-Unis, ils ne pourraient jamais être soumis à une décision du Conseil de sécurité.

L'universalisation de l'interdiction du terrorisme

Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une résolution soutenue par les Etats-Unis, qui obligeait l'ensemble des 191 Etats membres de l'ONU à prendre une vaste série de mesures afin d'empêcher les attaques terroristes à l'avenir. La résolution 1373 (2001) exigeait des Etats qu'ils changent leur législation intérieure ou qu'ils l'adaptent afin de criminaliser les actes terroristes ; refuser d'héberger des terroristes et interdire tout autre soutien des terroristes, tel que la fourniture d'armes ; coopérer avec les autres Etats pour la mise en œuvre de ces mesures.

(14) Les motifs de l'invasion américaine de l'Iraq comprenaient la menace posée par les terroristes, les liens entre le régime de Saddam Hussein et Al Qaïda, ainsi que l'éventualité que celui-ci acquière des armes nucléaires.

(15) Cf. le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, A/59/565, 29 nov. 2004, par. 189. Au paragraphe 192, on trouve : «*nous ne sommes pas partisans d'une révision ou d'une nouvelle interprétation de l'article 51*».

(16) *Ibid.*, par. 191.

(17) *Ibid.*, par. 204-209.

De nombreuses mesures mentionnées dans cette résolution figuraient déjà dans deux conventions importantes négociées à la fin des années 1990 : la Convention internationale pour l'élimination des attentats terroristes (1997) et la Convention pour la répression du financement du terrorisme (1999), qui n'était pas encore appliquée à l'époque (18). Néanmoins, la résolution 1373 (2001) a rendu obligatoires pour tous les Etats de nombreuses clauses de ces Conventions.

Afin d'en superviser la mise en œuvre, le Conseil de sécurité a créé le Comité du contre-terrorisme (CCT). Celui-ci a commencé un programme en plusieurs étapes. Dans la première, il a passé en revue les mesures législatives et exécutives de lutte contre le terrorisme existant dans les Etats membres ; la deuxième étape s'est concentrée sur l'assistance et les mécanismes institutionnels. Alors que la coopération initiale des Etats membres des Nations Unies avec le CCT était remarquable, des problèmes ont rapidement vu le jour (19).

Premièrement, les Etats ont souvent une interprétation différente des termes-clefs et des clauses. Par exemple, le financement d'activités et de groupes terroristes est fréquemment compris comme le blanchiment d'argent et traité dans ce contexte ; or, l'argent utilisé pour le financement d'actes terroristes n'est pas nécessairement généré par des transactions financières illégales : au contraire, une grande partie de cet argent est légale et acquise par des moyens légitimes. De façon similaire, il y eut une confusion sur le gel, la saisie, la confiscation et la suspension de comptes. En outre, de nombreux Etats ont traité les actes terroristes sur leurs propres territoires, mais sont restés silencieux au sujet des actes terroristes perpétrés par leurs citoyens à l'étranger. De plus, les informations sur la coopération internationale n'avaient été qu'esquissées : elles se concentraient principalement sur les problèmes judiciaires formels, l'extradition en particulier. A cela s'ajoute que de nombreux Etats n'avaient pas les capacités législatives et administratives pour mettre la résolution 1373 (2001) en œuvre (20) : une analyse informelle du respect de la résolution 1373, conduite à l'automne 2003, a révélé que soixante-dix Etats souhaitaient la mettre en œuvre, mais n'en étaient pas capables, tandis que quelque soixante Etats s'y conformaient peu à peu et que, parmi les trente Etats considérés comme ayant atteint « *un degré de respect considérable* », quelques blancs subsistaient, particulièrement sur la question des transferts financiers illé-

(18) Cette Convention a été mise en œuvre en avril 2002. Avant septembre 2001, deux Etats avaient ratifié les deux conventions : Cuba et le Royaume-Uni.

(19) Walter GEHR, Briefing pour les Etats membres du 4 avril 2002, sur le site Internet, www.un.org/Docs/sc/committees/1373/rc.htm.

(20) Quelques-uns de ces problèmes étaient apparus dans les régimes coercitifs des Nations Unies durant les années 1990. Chantal DE JONGE OUDRAAT, « Making Economic Sanctions Work », *Survival*, vol. XCII, n° 3, aut. 2000, pp. 105-127.

gaux (21). Enfin, les besoins d'aide dépassaient de loin les moyens du CCT (22).

Les efforts de blocage des fonds financiers aux terroristes n'ont pas été poursuivis. Alors que 112 millions de dollars ont été gelés dans les trois premiers mois qui suivirent le 11 septembre 2001, seuls 24 millions de dollars ont été bloqués dans les deux années suivantes (23). Le groupe des Nations Unies qui contrôlait les sanctions contre les Talibans et Al Qaïda avançait l'argument que la plupart des fonds bloqués jusque-là «*concernaient des donateurs, des collecteurs de fonds, des facilitateurs ou des intermédiaires qui avaient appuyé des activités d'Al Qaïda et non des subalternes d'Al Qaïda ou des Talibans*» (24). Des rapports postérieurs ont également désigné de graves défauts dans l'identification et le blocage des fonds d'Al Qaïda autres que des comptes bancaires (25).

Les clauses d'hébergement de la résolution 1373 (2001) sont entravées de façon similaire par des problèmes liés à leur application. En effet, de nombreux pays n'ont pas les moyens de surveiller efficacement les territoires sous leur juridiction. Les interdictions de déplacement imposées aux membres d'Al Qaïda, aux Talibans et aux groupes associés, sont également difficiles à mettre en œuvre à cause de l'usage répandu des contrefaçons et des falsifications de documents de voyage et du manque de détails sur les individus concernés. De nombreux Etats ont souligné les déficiences de la «*liste consolidée*», qui est la liste des individus et des entités liées à Al Qaïda : les problèmes vont de l'orthographe incertaine des noms au manque de détails sur les dates de naissance, les adresses ou d'autres informations relatives à l'identification.

Finalement, comme le travail du CCT est devenu plus compliqué, prendre connaissance des rapports a demandé plus de temps. Les Etats, en particulier ceux en voie de développement, accusent un retard de plus en plus important pour soumettre leurs rapports (26). Aussi une certaine «*lassitude*

(21) Cité par David CORTRIGHT/George LOPEZ/Alistair MILLAR/Linda GERBER, *An Action Agenda for Enhancing the United Nations Program on Counter-Terrorism*, communication au 4th Freedom Forum and Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, sept. 2004, pp. 7-8. L'étude identifiait vingt Etats comme étant «*inactifs*», c'est-à-dire des pays «*qui pour plusieurs raisons ont choisi de ne pas respecter la résolution 1373*».

(22) En 2004, près de cent pays avaient demandé une telle assistance au CCT. Cela dit, le nombre réel d'Etats ayant besoin d'aide et en recevant est bien plus élevé. David CORTRIGHT *et al.*, *An Action Agenda*.

(23) Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, *op. cit.*, par. 149.

(24) Rapport du Groupe de suivi des Nations Unies, document de l'ONU S/2003/669, 8 juil. 2003, pp. 10-18.

(25) Edward ALDEN/Mark TURNER, «*UN Says Lack of Cooperation is aiding Al-Qaeda*», *The Financial Times*, 14 nov. 2003, p. 1. Egalement, rapport de l'équipe de surveillance des mesures, document de l'ONU S/2004/679, 25 août 2004.

(26) A la date du 30 septembre 2003, 48 Etats étaient en retard pour soumettre leurs rapports. Tous ont été cités dans un rapport au Conseil de sécurité (Document de l'ONU S/2003/1056 du 31 octobre 2003) : à part la Suède, il s'agissait de pays en voie de développement. Un rapport du Comité des sanctions de l'ONU supervisant les mesures visant les Talibans et les membres d'Al Qaïda (connu également en tant que Comité 1267) s'est plaint également du petit nombre d'Etats soumettant leurs rapports (Document de l'ONU S/2003/669 du 8 juillet 2003).

du rapport» s'est-elle installée dès 2003. Reconnaisant ces problèmes, le Conseil de sécurité a rehaussé la capacité institutionnelle du CCT et autorisé la création du Directeur exécutif du contre-terrorisme (DECT) (27).

PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS

En ordonnant à tous les Etats membres des Nations Unies de prendre des mesures législatives et exécutives pour combattre le terrorisme dans leur territoire et à l'étranger, le Conseil de sécurité de l'ONU a universalisé la lutte contre le terrorisme. Le résultat doit être applaudi. Malheureusement, des problèmes importants subsistent.

Premièrement, bien qu'un consensus existe au niveau déclaratoire sur l'importance de rendre le terrorisme illégal, les Etats continuent d'avoir des vues très divergentes sur la nature exacte de ces menaces, ce qui ralentit une action efficace. Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait adopter la définition du terrorisme telle que le Groupe de personnalités de haut niveau l'a proposée : *«tout acte [...] commis dans l'intention de donner la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire»* (28).

Deuxièmement, il n'existe pas de critères formels d'évaluation du respect de la résolution 1373 par un Etat, ni d'accords sur le type de réactions en réponse au non-respect ou bien sur la question de savoir qui est autorisé à agir face au non-respect. Les Etats-Unis et la Russie ont été les plus précis sur ce point, lorsqu'ils ont affirmé que le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas un droit exclusif de déterminer une politique sur ce problème. Washington et Moscou ont soutenu qu'ils peuvent décider unilatéralement si d'autres Etats respectent la résolution 1373 (2001). Ils ont également soutenu qu'une détermination unilatérale du non-respect leur permettrait d'exercer leur droit à la légitime défense. Cependant, des réactions unilatérales au non-respect des résolutions du Conseil de sécurité peuvent constituer des précédents dangereux. Elles risquent de conduire à des abus et de provoquer de graves divergences parmi les membres du Conseil de sécurité. Le débat animé au sein du Conseil de sécurité au début de l'année 2003 pourrait être un signe annonciateur d'autres débats, à mesure que la lutte contre le terrorisme se développe.

Les instances dirigeantes du Conseil de sécurité ne devraient pas éviter la discussion de ce problème. Elles devraient reconnaître que, lorsque le

(27) Résolution 1535 (2004) du Conseil de sécurité, le 26 mars 2004. Vingt employés ont été alloués au Directeur exécutif.

(28) Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, *op. cit.*, par. 164.

non-respect des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU conduit à des menaces imminentes et directes, les Etats gardent toujours leur droit à la légitime défense individuelle. Cependant, si le non-respect ne mène pas à des menaces imminentes et directes, les Etats ont une obligation de développer des réactions collectives. Le Conseil devrait définir des normes de respect minimum de la résolution 1373 (2001), ainsi que développer des lignes directrices sur la manière de répondre au non-respect. Un comportement inférieur aux normes minimum devrait entraîner des mesures punitives, telles que des sanctions politiques, économiques, voire militaires. Un respect situé au-dessus et au-delà des normes internationales minimum devrait obtenir des récompenses. Afin d'éviter le soupçon que les mesures punitives et les récompenses sont subordonnées aux priorités politiques d'un seul Etat, les Etats-Unis par exemple, le Conseil de sécurité devrait prendre une décision collective sur ces questions.

Troisièmement, la mise en œuvre des mesures contre-terroristes des Nations Unies continuera d'être difficile. Les clauses de la résolution des Nations Unies concernant l'aspect financier et l'hébergement nécessitent des moyens de contrôle et d'application que les plupart des pays ne possèdent pas, et qui peuvent être trop coûteuses pour eux. La réaction du Conseil de sécurité à ce problème n'a pas été appropriée. L'assistance technique que le CCT peut fournir est minimale, parce qu'il manque de ressources. La création du DECT est un pas dans la bonne direction, mais il est trop petit par rapport à la tâche qui doit être accomplie. Ainsi, la plupart de l'assistance viendra de moyens bilatéraux. Elle sera donc *ad hoc* et sélective. Pour régler ce problème, le DECT devrait être transformé en OCT, c'est-à-dire en Organisation contre le terrorisme, agence indépendante des Nations Unies non affiliée au Conseil de sécurité. Une telle organisation devrait inclure la branche antiterroriste de l'Office de l'ONU contre la drogue et le crime, voire l'Office dans son ensemble. En effet, les liens entre le crime organisé et le terrorisme se développent. Dans de nombreux cas, les fonds générés par ces activités criminelles contribuent à financer les activités terroristes.

Quatrièmement, alors que les mesures contre-terroristes deviennent plus complexes et qu'un plus grand nombre d'organisations internationales sont impliquées dans la lutte, il est important de maintenir l'unité de l'objectif. Il est impératif que l'ONU, particulièrement le CCT ou l'OCT, garde un rôle coordinateur central, afin d'offrir une synergie et non une duplication d'efforts, et d'assurer que les mesures se renforcent mutuellement. Reconnaissant ce problème, le CCT a organisé en mars 2003 une réunion spéciale avec 57 organisations nationales et d'autres organisations internationales. C'est un bon début, mais une coopération approfondie avec ces organisations nécessitera des ressources ainsi que le soutien politique de tous les concernés.

Enfin, la lutte contre le terrorisme est un combat à long terme contre «*les conditions rampantes qui promeuvent le désespoir et les visions destructrices d'un changement politique qui mènent les êtres à adopter, plutôt que rejeter, le terrorisme*» (29). Ceci implique d'aborder des problèmes sociaux plus vastes : la pauvreté, le chaos social, l'absence de démocratie, et la mauvaise gouvernance. Les Nations Unies ont un historique limité, mais prometteur, dans la gestion de ces problèmes. Ses moyens dans ces domaines devraient être renforcés. L'investissement dans les programmes sociaux et de développement apportera des retours satisfaisants dans la lutte contre le terrorisme. Le terrorisme n'est pas qu'un problème militaire; il nécessitera une vaste gamme de réponses politiques. Les Nations Unies peuvent apporter une contribution importante dans nombre de ces domaines.

Les Etats-Unis et les Etats européens ont des responsabilités particulières, ainsi que des intérêts particuliers, à faire du Conseil de sécurité de l'ONU un instrument efficace dans la lutte contre le terrorisme. Les Nations Unies ont une grande valeur politique et opérationnelle dans la guerre contre le terrorisme et le Conseil de sécurité de l'ONU a été extrêmement réactif aux préoccupations américaines et européennes depuis la fin de la Guerre froide. L'histoire de l'engagement de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme l'atteste. Cependant, les Nations Unies peuvent faire plus. Qu'elles le fassent ou non dépend donc, dans une large mesure, des Etats-Unis et des Etats européens agissant de concert.

(29) Maison-Blanche, *National Strategy for Combating Terrorism*, 2002, p. 29.