

Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme

Le cadre de lutte contre le terrorisme de l'ONU et son architecture institutionnelle se sont développés rapidement depuis les attentats du 11 septembre 2001. Cette infrastructure a apporté une contribution importante à certains aspects de la lutte mondiale contre le terrorisme. Cependant, elle présente aussi de graves lacunes.

Par Fabien Merz

Les attentats dévastateurs du 11 septembre 2001 ont propulsé le terrorisme en tête des priorités internationales et déclenché un vaste nombre d'initiatives de l'ONU afin de contrer cette menace. Cette dynamique a entraîné le développement rapide d'un cadre politique et juridique spécifique au sein de l'ONU, accompagné d'une architecture institutionnelle. Au vu de l'ampleur de la tendance, certains observateurs considèrent aujourd'hui que la lutte contre le terrorisme ainsi que la prévention de l'extrémisme violent (Preventing Violent Extremism, PVE) sont en passe de devenir un «quatrième pilier» officieux de l'ONU, en complément de la paix et de la sécurité, des droits humains et du développement, les trois piliers énoncés dans la Charte des Nations Unies.

Le cadre de lutte contre le terrorisme de l'ONU et son architecture institutionnelle ont sans conteste des réussites importantes à leurs actifs. Ils ont notamment facilité la coopération régionale et internationale, aidé à combler des lacunes majeures dans les législations nationales et internationales et incité les États à renforcer leurs capacités à combattre le terrorisme. Cependant, le développement rapide de ce cadre politico-juridique et de son architecture institutionnelle au sein de l'ONU soulève également de graves préoccupations. Beaucoup d'observateurs craignent que l'attention crois-



Le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, s'adresse à l'Assemblée générale au sujet de la lutte contre le terrorisme à New York, le 2 mai 2006. *Chip East / Reuters*

sante portée à la lutte contre le terrorisme et au PVE entrave l'action de l'ONU en lien avec sa raison d'être initiale. En outre, l'absence de définition juridiquement fondée du terrorisme et le manque de garde-fous ont permis à certains États membres de l'ONU d'instrumentaliser ce cadre de lutte contre le terrorisme pour réprimer des opposants nationaux, souvent en violation des droits humains.

Un quatrième pilier?

Le Conseil de sécurité, principal organe de l'ONU chargé du maintien de la paix et de la sécurité, a été le premier à prendre des mesures à la suite des attentats terroristes dévastateurs du 11 septembre 2001. Le 12 septembre, il a ainsi adopté à l'unanimité la résolution 1368 condamnant les attentats, déclarant le terrorisme comme une menace à la paix et à la sécurité et reconnaissant le

droit à la légitime défense individuelle et collective. Le Conseil de sécurité a ensuite adopté le 28 septembre, toujours à l'unanimité, la résolution 1373. Il s'agissait de la première résolution juridiquement contraignante relative à la lutte contre le terrorisme en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies qui s'appliquait à tous les membres de l'ONU. S'appuyant sur un immense consensus politique international, elle demandait notamment à tous les États d'ériger le financement du terrorisme en infraction grave au niveau national, de prévenir les actes de terrorisme par une coopération judiciaire internationale, de refuser de donner refuge aux terroristes et à ceux qui les soutiennent, ainsi que de prendre des mesures financières et administratives. Beaucoup considèrent la résolution 1373 comme le fondement du futur engagement de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme et la «pierre angulaire» du cadre et de l'architecture institutionnelle qui se sont ensuite constitués dans ce domaine. Depuis fin 2001, le Conseil de sécurité a adopté plus de 40 résolutions en lien avec la lutte contre le terrorisme. Ces résolutions intègrent des dizaines de mesures que les États doivent ou devraient mettre en œuvre à l'échelle nationale. L'éventail croissant de sujets traités inclut, sans s'y limiter, la criminalisation du terrorisme, la sécurité aux frontières, le financement du terrorisme, la coopération transfrontalière des services de sécurité, la protection des infrastructures critiques et l'utilisation abusive d'internet.

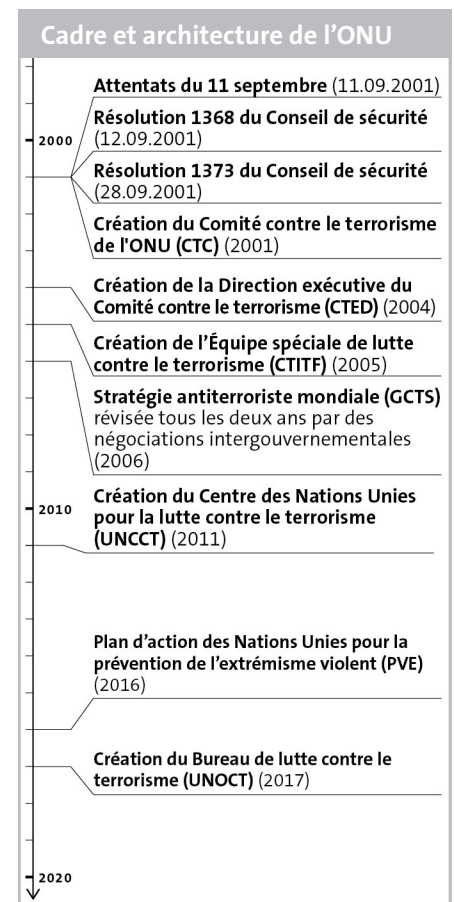
La réaction du Conseil de sécurité aux attentats du 11 septembre 2001 a également donné naissance à des institutions. La première d'entre elles, fruit de la résolution 1373, a été le Comité contre le terrorisme (*Counter-Terrorism Committee*, CTC). Ce comité du Conseil de sécurité avait pour fonction initiale de contrôler la mise en œuvre de la résolution. Son mandat a ensuite été élargi afin d'intégrer l'évaluation des menaces terroristes et des capacités de lutte contre le terrorisme au niveau des pays, le contrôle de la mise en œuvre des principales résolutions de suivi et le repérage des tendances et des dynamiques émergentes. La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (*Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, CTED) a ensuite été créée en 2005, comme groupe d'experts afin de soutenir le travail du CTC. Le Conseil a également créé deux autres institutions, un comité chargé de contrôler la mise en œuvre des sanctions à l'encontre du groupe de l'«État islamique» (EI), al-Qaïda et leurs affiliés et un autre chargé d'empêcher que des armes de des-

truction massive tombent entre les mains de terroristes. Chacun de ces comités est soutenu dans son travail par un groupe d'experts dont le plus important est le CTED du CTC, composé d'environ une quarantaine de personnes.

L'Assemblée générale, principal organe de délibération, d'élaboration de politique et de représentation de l'ONU, a emboîté le pas en 2006 avec l'adoption d'une Stratégie antiterroriste mondiale (*Global Counter-Terrorism Strategy*, GCTS). Fondée sur quatre piliers, cette stratégie comprend un large éventail de mesures telles que le renforcement de la capacité des États à lutter contre les menaces terroristes ou encore une meilleure coordination des activités antiterroristes du système des Nations Unies. Considérée comme un instrument mondial unique pour renforcer les efforts nationaux, régionaux et internationaux de lutte contre le terrorisme, elle a été adoptée par consensus. Pour la première fois, tous les États membres de l'ONU parvenaient à s'entendre sur une approche stratégique et opérationnelle visant à combattre le terrorisme. La Stratégie antiterroriste mondiale est révisée tous les deux ans dans le cadre d'un processus de négociations intergouvernementales. La version actuelle est la septième, un huitième examen est en cours.

À l'instar du Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétariat de l'ONU ont également mis en place de nouvelles institutions. L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (*Counter-Terrorism Implementation Task Force*, CTITF) a été créée en 2005 pour renforcer la coordination et la cohérence des activités antiterroristes de l'ONU. Le mandat du CTITF a ensuite été élargi afin de soutenir les États dans leurs efforts de mise en œuvre de la GCTS. Le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme (*UN Counter-Terrorism Center*, UNCCT) a ensuite vu le jour en 2012 afin de redynamiser l'exécution de la GCTS.

En 2015, face à l'essor rapide de l'EI, le secrétaire général Ban Ki-moon a introduit le concept de répression de l'extrémisme violent (CVE) à l'ONU, avec des modifications mineures, sous la forme d'un programme de «prévention de l'extrémisme violent» (PVE). Le Plan d'action des Nations Unies pour la prévention de l'extrémisme violent est venu concrétiser cette démarche en 2016. En principe, le PVE couvre les mesures qui visent à traiter les causes du terrorisme.



En 2017, Antonio Guterres, le secrétaire général de l'ONU, a renforcé l'architecture de lutte contre le terrorisme de l'organisation en créant le Bureau de lutte contre le terrorisme (*United Nations Office on Counter-Terrorism*, UNOCT). Le rôle du UNOCT est de diriger l'action menée au titre des divers mandats de lutte contre le terrorisme de l'Assemblée générale, de renforcer la coordination et la cohérence entre la quarantaine d'entités de l'ONU qui font part du «*Global Coordination Compact*» et de mobiliser des ressources pour les efforts de lutte contre le terrorisme de l'ONU. Le UNOCT supervise également le CTITF et le UNCT. Pendant les premières années de son existence, le budget ordinaire de l'ONU n'a couvert qu'une fraction du financement annuel du UNOCT, ce qui rendait l'institution dépendante des contributions volontaires. Malgré cela, le UNOCT a connu une expansion rapide depuis sa création, en grande partie grâce aux contributions substantielles des pays du Golfe, notamment l'Arabie saoudite et le Qatar. Avec un développement qualifié de «spectaculaire» par certains observateurs, le UNOCT est devenu en quelques

années l'une des plus grandes entités présentes au siège de l'ONU à New York. Dirigé par un secrétaire général adjoint, il se compose de plus de 150 personnes.

Des problèmes persistants

Ces résolutions, nouvelles institutions, stratégies et plans d'action de l'ONU ont, sans conteste, contribué à améliorer certains aspects de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation terroriste. Un excellent exemple est la facilitation de la coopération et de la coordination régionales et internationales, qui jouent un rôle essentiel pour contrer le caractère transnational des menaces terroristes modernes. En plus de combler des lacunes majeures dans le droit international, le cadre normatif de l'ONU a incité les États membres à adopter des législations et des mesures nationales, à créer des institutions spécialisées et à développer une expertise adaptée.

Cependant, le développement rapide du cadre de lutte contre le terrorisme de l'ONU et de son architecture institutionnelle soulève également des préoccupations graves et légitimes. L'adoption hâtive de la résolution 1373 après les attentats du 11 septembre a introduit des failles importantes dans le fondement même de ce cadre. À l'époque, la priorité du Conseil de sécurité était visiblement de réagir rapidement, avec force et de montrer l'unité de ses membres. Dans cette situation, la notion

Le développement rapide du cadre de lutte contre le terrorisme de l'ONU soulève également des préoccupations graves et légitimes.

clé de «terrorisme» n'a pas été définie de façon suffisamment précise et aucune référence explicite n'a été faite à la nécessité de respecter les normes en matière de droits humains dans la mise en œuvre de mesures antiterroristes. Le manque de clarté définitionnelle résulte de l'absence notoire, depuis longtemps, de définition de la notion de terrorisme qui ferait consensus au sein de la communauté internationale ainsi que du monde universitaire.

Ces lacunes ont donné à certains États la possibilité d'instrumentaliser le cadre de lutte contre le terrorisme de l'ONU afin de légitimer des mesures très larges qui sont parfois détournées afin de réprimer des opposants nationaux, en portant souvent atteinte aux droits humains. Un certain nombre d'ONG et de défenseurs des droits

La Suisse et la lutte contre le terrorisme de l'ONU

La Suisse a ratifié 16 des 18 conventions et protocoles universels de l'ONU relatifs à la lutte contre des formes spécifiques de terrorisme. La Suisse fait également partie des États membres de l'ONU **qui soulignent fortement l'importance du respect du droit international, en particulier des droits humains, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés**, dans la lutte contre le terrorisme.

La Suisse s'engage particulièrement pour une amélioration continue des droits procéduraux des personnes touchées par les sanctions de l'ONU en matière de lutte contre le terrorisme. Ainsi, depuis 2005, la Suisse s'engage avec des États partageant les mêmes vues pour améliorer les droits procéduraux dans les régimes de sanctions de l'ONU. Elle a fait partie des pays qui se sont engagés en 2009 pour la création d'un bureau de médiateur pour le régime de sanctions du Conseil de sécurité contre Al-Qaïda. Avec d'autres pays partageant ses points de vues, la Suisse continue d'œuvrer en faveur d'une amélioration de la régularité des procédures dans les régimes de sanctions qui n'ont pas accès à ce mécanisme. Des propositions récentes, présentées au Conseil de sécurité le 11 juin 2021, visent à créer un mécanisme d'examen indépendant pour ces autres régimes de sanctions. La Suisse a assuré qu'elle continuerait à s'engager dans ce sens pendant sa période de membre non-permanent du Conseil de sécurité en 2023 et 2024. En outre, la Suisse **s'engage pour une mise en œuvre équilibrée de la GCTS. Elle fait également partie des États membres de l'ONU qui s'engagent résolument en faveur d'une meilleure participation et inclusion de la société civile.**

La Suisse a par ailleurs cofinancé une série d'initiatives et de rapports indépendants qui ont jeté un regard critique sur différents aspects de la lutte antiterroriste de l'ONU. Deux exemples en sont la «Securing the Future Initiative», un projet du Fourth Freedom Forum et du Soufan Center, ainsi que la série de rapports «Blue Sky» publiés par le Global Center on Cooperative Security.

humains ont qualifié cette pratique de «blue washing» (ou «habillage onusien»). À l'exception des entités dont le mandat porte spécifiquement sur les droits humains, telles que le Rapporteur spécial des Nations Unies et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), l'ONU et, en particulier, ses institutions spécialisées dans la lutte contre le terrorisme se sont vu reproché de ne pas s'élever contre cette pratique. L'ONU ainsi que ses institutions spécialisées dans la lutte contre le terrorisme ont également été critiqués pour

leur manque d'engagement auprès des acteurs de la société civile. Cette situation est problématique à plusieurs titres, et notamment parce que le cadre de lutte contre le terrorisme de l'ONU ouvre la voie à une législation nationale trop large et trop répressive dont la société civile fait souvent les frais.

De plus, les législations nationales de lutte contre le terrorisme instaurées sous les auspices de l'ONU criminalisent parfois des activités telles que la médiation, la consolidation de la paix, l'aide humanitaire et les initiatives de protection, même lorsqu'elles sont protégées par le droit international humanitaire (DIH). Dans ce contexte, un certain nombre d'acteurs internationaux pratiquant ces activités, y compris les institutions spécialisées de l'ONU, peuvent

avoir des difficultés supplémentaires à remplir leur mission. Il n'est donc pas surprenant que cette situation crée des tensions avec une multitude d'acteurs œuvrant dans ces domaines, mais également au sein même de l'ONU, en opposant les institutions chargées des activités plus traditionnelles à celles axées sur la lutte contre le terrorisme. Beaucoup de commentateurs craignent que cela altère la capacité des Nations Unies à atteindre ses objectifs plus traditionnels, tels que la lutte contre d'autres menaces à la paix et à la sécurité internationales ou à la protection des droits humains.

Les ONG, les représentants de la société civile ainsi que certains États membres ont tiré la sonnette d'alarme relativement tôt concernant ces lacunes et leurs effets pervers. Pourtant, il a fallu du temps pour que des ajustements soient apportés au cadre et à l'architecture de lutte contre le terrorisme de l'ONU, et ceux-ci sont loin d'être suffisants. Cette situation s'explique en partie par des divergences de points de vue entre les États membres (voir encadré à la page 3). Ainsi, c'est surtout (mais pas exclusivement) un certain nombre de pays occidentaux qui font pression afin que ces questions soient abordées. Entre 2020 et 2022, lorsqu'elle siégeait au Conseil de sécurité comme membre non-permanent, la Norvège s'est par exemple déclarée profondément préoccupée par le détournement

croissant des mesures antiterroristes pour museler les défenseurs des droits humains, les opposants politiques et les minorités ethniques ou religieuses. D'autres États membres restent relativement passifs tandis que d'autres semblent activement s'employer à empêcher que ces lacunes soient abordés. La Russie, qui compte parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, a notamment mis en garde contre l'intégration de règles plus strictes concernant les droits humains dans les instruments de lutte contre le terrorisme du Conseil de sécurité. Bien que les faits montrent le contraire, des pays comme la Russie soutiennent qu'en matière de lutte contre le terrorisme, porter une trop grande attention aux droits humains empêche d'assurer pleinement la sécurité.

Malgré ces désaccords, le Conseil de sécurité a adopté un éventail de résolutions visant à combler plusieurs de ces lacunes, notamment l'absence de définition précise du terrorisme (résolution 1566 en 2004). Il a aussi indiqué explicitement que toutes les mesures de lutte contre le terrorisme doivent respecter le droit international, notamment le droit international des droits humains, le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés. En 2019, le Conseil de sécurité a effectué une grande avancée en explicitant l'importance de protéger les activités à visée purement humanitaire dans les contextes de lutte contre le terrorisme (résolutions 2462 et 2482). Plus récemment, le Conseil de sécurité a autorisé des dérogations humanitaires permanentes aux mesures de gel des avoirs imposées par les régimes de sanctions de l'ONU contre l'EI et Al-Qaïda (résolution 2664 en 2022). La création d'un bureau de médiation a également aidé à atténuer des préoccupations de longue date concernant la garantie de procédures régulières et l'impact des régimes de sanctions contre l'EI et Al-Qaïda sur les droits humains. En outre, les principales institutions de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme, à savoir le CTC, le CTED ainsi que le UNOCT, commencent à accorder plus d'attention à la protection des droits humains. Le UNOCT, par exemple, a mis en place en 2022 une petite unité en charge des questions liées au genre et aux droits humains afin d'intégrer ces aspects dans

toutes ses activités. Depuis peu, son financement est par ailleurs couvert plus largement par le budget ordinaire de l'ONU, ce qui le rend moins dépendant des États donateurs à titre individuel.

Malgré ces efforts, les observateurs soulignent que la notion essentielle de «terrorisme» reste floue et que la plupart des énoncés relatifs aux droits humains intégrés dans les plus récentes résolutions du Conseil de sécurité sur la lutte contre le terrorisme restent fragmentaires et n'ont, en définitive, qu'une fonction «performative». Pour de nombreux observateurs, les efforts déployés par le Conseil de sécurité pour atténuer les tensions entre les mesures de lutte contre le terrorisme et le DIH, à l'image des dérogations récemment autorisées, constituent un bon début, mais ne vont pas suffisamment loin. Concernant l'absence de réaction face aux pratiques de «blue washing», les faits parlent d'eux-mêmes. Bien qu'elles se préoccupent de plus en plus de la protection des droits humains, aucune des principales institutions de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme ne s'est élevée avec force contre les États qui mettent en œuvre des lois antiterroristes sans respecter les obligations internationales relatives aux droits humains. Il reste à voir si les évolutions récentes du côté du UNOCT auront un impact sur ce point. Des progrès substantiels ont été réalisés en matière de dialogue avec la société civile. Néanmoins, la plupart des observateurs semblent être d'accord sur le fait que cet engagement demeure insuffisant, car encore trop souvent opaque, ponctuel et guidé par les intérêts et les priorités de l'ONU et de ses États membres.

Une progression graduelle

Si le cadre de lutte contre le terrorisme de l'ONU et son architecture institutionnelle ont sans conteste apporté une contribution importante à certains aspects de la lutte mondiale contre le terrorisme, ils sont également affligés par plusieurs problèmes persistants. La plupart des efforts déployés pour combler ces lacunes semblent aller dans la bonne direction, mais ils s'avèrent souvent incomplets ou trop timides. L'ONU, ses institutions et ses cadres politiques et normatifs sont le reflet des priorités et des préférences des États membres. Il

en va de même du cadre et de l'architecture de lutte contre le terrorisme. De fait, l'incapacité à traiter ces questions en profondeur est en grande partie imputable à des divergences majeures de points de vue entre les États membres sur les caractéristiques et l'évolution du cadre et de l'architecture de lutte contre le terrorisme de l'ONU. Au vu du contexte géopolitique actuel, marqué par l'intensification de la concurrence entre grandes puissances et des tensions internationales, il y a peu de chances que ces divergences fondamentales s'atténuent à court terme. Les États membres qui reconnaissent la nécessité de s'attaquer résolument à ces questions devront donc continuer à gérer ces contraintes et travailler main dans la main avec l'ONU et la société civile mondiale afin d'apporter des améliorations graduelles.

Demeurer au *statu quo* ou au pire une régression, aurait des conséquences néfastes à plusieurs niveaux dépassant le domaine de la lutte contre le terrorisme. Le détournement du cadre antiterroriste de l'ONU pour réprimer des opposants nationaux sans respecter les droits humains, ainsi que l'incapacité des principales institutions de l'ONU chargées de la lutte contre le terrorisme à condamner avec force cette pratique, en sont une illustration. Les preuves empiriques montrent sans équivoque que les mesures antiterroristes contraaires aux droits humains renforcent les conditions qui créent et entretiennent la violence. De telles mesures sont donc non seulement contre-productives au regard des activités plus traditionnelles de l'ONU, mais aussi, en fin de compte, pour la lutte mondiale contre le terrorisme. Si elles ne sont pas menées correctement, les activités de lutte contre le terrorisme de l'ONU risquent donc non seulement de se muer en un travail de Sisyphe, mais également d'empêcher l'ONU d'être à la hauteur de sa raison d'être initiale, c'est-à-dire assurer la paix et la sécurité, protéger les droits humains et favoriser le développement.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Fabien Merz est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeur: Julian Kamasa
Révision linguistique: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni, Rosa Guggenheim

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Interdiction des armes biologiques et progrès scientifiques No 321
Armes autonomes et défis réglementaires No 320
LPromesses et écueils des wargames No 319
L'empreinte de la Russie en Afrique No 318
L'«ordre international fondé sur des règles» No 317
La Russie et les exportations de matières premières No 316

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000606501