



HAL
open science

L'efficacité de la lutte antiterroriste au sein des organisations internationales

Sarah Rollet

► **To cite this version:**

Sarah Rollet. L'efficacité de la lutte antiterroriste au sein des organisations internationales. Sciences de l'Homme et Société. 2022. dumas-04017451

HAL Id: dumas-04017451

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04017451>

Submitted on 7 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



PARIS PANTHÉON-ASSAS UNIVERSITÉ

L'efficacité de la lutte antiterroriste au sein des organisations internationales

Mémoire de Master 2
« Juriste-Linguiste »

Présenté par : Sarah Rollet
Dirigé par : Agata de Laforcade

Année universitaire 2021-2022

Table des matières

Table des matières.....	1
Liste des abréviations.....	2
Introduction	4
Première partie : La diversité des relations inter-organisationnelles en matière de lutte contre le terrorisme	12
Chapitre 1 : L'influence étatique et organisationnelle dans la détermination de l'objet « terrorisme »	12
Section 1 - L'impact relatif de l'absence de définition universelle du terrorisme	12
Section 2 - Les conséquences pratiques de l'absence de définition et les solutions régionales.....	14
Chapitre 2. La typologie diversifiée des relations inter-organisationnelles	18
Section 1 - Théorie et pratique des relations inter-organisationnelles	18
Section 2 - Les difficultés de la coopération inter-organisationnelle	26
Section 3 - L'exemple de l'Union européenne	29
Deuxième partie : Les répercussions de l'action onusienne et des paramètres géographiques, matériels et temporels sur l'efficacité de la lutte antiterroriste.....	33
Chapitre 1 : Les acquis et échecs de l'action onusienne en matière de lutte contre le terrorisme	33
Section 1 - Les réussites du système onusien	33
Section 2 - Les échecs du système onusien.....	37
Section 3 - L'action du Conseil de sécurité : d'une condamnation sectorielle à une condamnation générale.....	38
Chapitre 2 : L'impact des spécificités géographique, matérielle et temporelle sur la lutte contre le terrorisme au sein des organisations internationales.....	48
Section 1 - L'articulation entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales	48
Section 2 - Les conséquences de la sectorialité des outils normatifs sur l'efficacité	51
Section 3 - Les changements d'action post-2001	54
Conclusion	61
Annexes	64
Bibliographie.....	83

Liste des abréviations

- AGNU** : Assemblée générale des Nations Unies
- AIEA** : Agence internationale de l'énergie atomique
- ASEAN** : Association des nations de l'Asie du Sud-Est
- CCT** : Comité contre le terrorisme
- CNUCED** : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
- CEA** : Communauté économique africaine
- CEDEAO** : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
- CEEAC** : Communauté économique des États de l'Afrique centrale
- COPS** : Comité politique et de sécurité
- CSNU** : Conseil de sécurité des Nations Unies
- ECOSOC** : Conseil économique et social des Nations unies
- FAO** : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (en anglais : *Food and Agriculture Organization of the United Nations*)
- GAVI** : l'Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation (en anglais : *Global Alliance for Vaccines and Immunization*)
- GIA** : Groupe islamique armé
- GNUE** : Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
- HCR** : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
- IGAD** : Autorité intergouvernementale pour le développement (en anglais : *Intergovernmental Authority on Development*)
- Interpol** : Organisation internationale de police criminelle (OIPC), communément abrégée en Interpol
- IRA** : L'Armée républicaine irlandaise (en anglais : *Irish Republican Army, IRA*)
- MICIVIH** : Mission civile internationale en Haïti
- MINUAD** : Mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour
- MINURCAT** : Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad
- NU** : Nations Unies
- OACI** : Organisation de l'aviation civile internationale
- OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques
- OCI** : Organisation de la coopération islamique
- OEA** : Organisation des États américains
- OI** : Organisation internationale

OIM : Organisation internationale pour les migrations
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMP : Opérations de maintien de la paix
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONU : Organisation des Nations Unies
ONUDC : Office des Nations unies contre les drogues et le crime
OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord
OUA : Organisation de l'unité africaine
PESC : Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC : Politique de sécurité et de défense commune
RDC : République démocratique du Congo
SADC : Communauté de développement d'Afrique australe (en anglais : *Southern African Development Community*)
SDN : Société des Nations
SHAPE : Grand Quartier général des puissances alliées en Europe (en anglais : *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*)
UA : Union africaine
UE : Union européenne

Introduction

« *Demandant aux États de collaborer d'urgence pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme, notamment par une coopération accrue et l'application intégrale des conventions internationales relatives au terrorisme* »

Cette affirmation peut être lue dans le préambule de la résolution 1373¹ (2001) du Conseil de sécurité, qui reste à ce jour le document de référence permettant d'appréhender la lutte contre le terrorisme telle qu'elle est envisagée par les Nations Unies. Cette résolution a véritablement rendu mondiale la lutte contre le terrorisme et impose une obligation aux États membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de prendre des mesures intérieures, législatives et exécutives afin d'empêcher et de supprimer les activités terroristes à venir.² Cette résolution n'est cependant pas à envisager seule. Tout d'abord, un corpus juridique grandissant est applicable en matière de lutte antiterroriste. Ensuite, cette résolution intervient deux semaines après la résolution 1368, qui légitime l'usage unilatéral de la force en réaction aux activités terroristes. Ceci explique que les deux résolutions soient régulièrement envisagées ensemble. De façon plus significative encore, l'action internationale en matière de lutte antiterroriste au sein des organisations internationales est loin de se limiter à la seule Organisation des Nations Unies, bien que celle-ci fut et continue d'être très active en la matière.

Dès lors, une difficulté de taille apparaît lorsque l'on se penche sur la lutte antiterroriste telle qu'appréhendée par les organisations internationales. En effet, les deux notions clés de notre étude, à savoir celle de *terrorisme* et d'*organisation internationale* ne font pas l'objet de définitions communément admises.

Le *terrorisme* est défini par l'Assemblée générale de l'ONU comme « *les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers* »³. Cependant, le terme *terrorisme* n'a pas de définition universelle. L'utilisation du mot et la qualification d'un

¹ S/RES/1373 (2001).

² Jonge Oudraat, C. (2005). Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme. AFRI, VI.

³ Déclaration de 1994 des Nations Unies sur les Mesures visant à éliminer le terrorisme international, annexe à la résolution 49/60 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 9 décembre 1994.

groupe de terroristes ne font donc pas consensus entre les États. La définition et les contours du terrorisme ont évolué avec le temps. Au XIXe siècle, le **terrorisme** dit **révolutionnaire** vise à déstabiliser l'État. Dans les années 1970, le **terrorisme d'extrême droite et d'extrême gauche** est présent en Italie, tandis que le **terrorisme** dit **nationaliste** fait rage au Pays basque espagnol, en Irlande du Nord avec l'IRA ou en Palestine avec le Hamas. Le **terrorisme d'État**, quant à lui, consiste en l'exercice de la terreur par un État sur sa propre population comme méthode de gouvernement⁴. C'est le cas de la Libye de Kadhafi, suspecté d'avoir commandité un attentat sur un avion faisant la liaison Londres-New York en 1988. En Amérique latine, le terme de terrorisme d'État fait référence aux escadrons de la mort des décennies 1970-1980, créés par les pouvoirs militaires en place pour briser les mouvements révolutionnaires de gauche. À partir des années 1980, le **terrorisme islamiste** s'intensifie. Il est le fait de mouvements internationaux généralement nés dans des contextes de conflits, comme Al Qaïda pendant la première guerre d'Afghanistan et la guerre du Golfe, le GIA algérien pendant la première guerre civile algérienne ou encore Daech pendant et après la guerre d'Irak. De nos jours, des branches et des groupes inspirés ou affiliés à ces organisations tels AQMI⁵ ou Boko Haram continuent de prospérer et de recruter sur des terrains où les États ont failli. S'ils se fondent sur une vision guerrière et déformée de l'Islam, ils sont aussi nourris par des revendications plus politiques. Enfin, un **terrorisme d'extrême droite** est le fait de mouvements suprémacistes blancs, principalement dans les pays occidentaux (par exemple les attentats d'Utøya en 2011 en Norvège, en 2019 en Nouvelle-Zélande ou encore la majorité des attentats aux États-Unis en 2020)⁶.

Le terrorisme est ainsi le fait de groupes aux revendications très diverses, mais l'absence de définition universelle ne permet pas une position commune à l'échelle internationale. La question de l'absence de définition, largement étudiée en doctrine, sera envisagée plus en avant dans le corps de notre développement.

En ce qui concerne les *organisations internationales*, de façon surprenante, il n'existe à ce jour aucune définition communément admise de la notion, ce qui rend difficile la délimitation du champ d'étude et l'évaluation des acteurs impliqués. Les conceptions varient d'un auteur à l'autre, certains plaçant pour une conception large,

⁴ [Terrorisme d'État](#). Dans Economy Pedia.

⁵ Al Qaïda au Maghreb islamique.

⁶ Géopolitique du terrorisme | Géopoliticus | Lumni. (2021, 20 avril). [Vidéo]. YouTube.

d'autres se reposant sur des critères précis⁷. Le qualificatif « international » sera préféré à celui d'« intergouvernemental », car celui-ci est plus large et couvre la catégorie de structures qui ne sont pas seulement des associations d'États, mais auxquelles peuvent également s'associer des personnes morales de droit privé afin de poursuivre des buts communs. Il en est ainsi, par exemple, du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, mais aussi de la GAVI Alliance. En revanche, les organisations non gouvernementales, qui sont créées exclusivement par des personnes privées, comme par exemple Amnesty International, ne bénéficient pas d'une immunité de juridiction et les relations d'emploi avec leur personnel ne sont pas soumises au droit de la fonction publique internationale, mais, *ab initio*, au droit national. Elles n'entrent donc pas dans notre définition d'organisation internationale. Nous excluons également l'analyse des juridictions internationales qui elles, soulèvent d'autres questions (non moins intéressantes) de définition de l'infraction terroriste, de compétences des juridictions (notamment celle de la Cour pénale internationale) ou de l'application du principe *aut dedere aut judicare*.

⁷ Voir par exemple les différentes définitions proposées par l'ONU, Commission du droit international, doc. A/66/10, *Rapport de la Commission du droit international. Soixante-troisième session, 26 avril-3 juin et 4 juillet-12 août 2011. Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs*, p. 50-179, p. 52, art. 2 : « Aux fins du présent projet d'articles, a) L'expression "organisation internationale" s'entend de toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États » ; BASDEVANT (J.) (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 439, entrée « Organisation internationale », sens A : « la situation dans laquelle les nations ont entre elles des rapports juridiquement ordonnés », confirmé par REUTER (P.), « Quelques réflexions sur le vocabulaire du droit international », dans *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas*, Paris, LDGJ, 1970, p. 434-440, précisant toutefois que l'organisation est dotée d'« une personnalité », réédité dans REUTER (P.), *Le développement de l'ordre juridique international, Écrits de droit international*, coll. « Droit international », Paris, Economica, 1995, p. 12, réaffirmé par SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 792, entrée « Organisation internationale » : « A. Rapports coordonnés entre les États, quelles que soient les modalités de ces rapports [...] » ; SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire...*, *op. cit.*, note 9, entrée « Organisation internationale » : « B. Collectivité composée d'éléments interétatiques ou d'éléments privés internationaux qui poursuit des buts communs, a une volonté propre et est représentée par des organes communs » ; AGO (R.), « Communauté internationale et organisation internationale », dans DUPUY (R.-J.) (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht/Boston/Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 2^{ème} éd., 1998, p. 11, § 11 ; LAGRANGE (E.) et SOREL (J.-M.), « Introduction », dans LAGRANGE (E.) et SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, note 30, p. 5§4 : « Les organisations internationales sont envisagées autant que possible comme l'ensemble complexe qu'elles forment avec leurs membres, tant du point de vue de la définition, que de l'accomplissement de leurs fonctions, que de leur fonctionnement interne ou de leurs rapports avec les tiers » ; KLEIN (P.), *La responsabilité des organisations internationales*, note 29, p. 6 : « Les organisations internationales représentent un phénomène multiforme, et cette appellation est susceptible de recouvrir des réalités très différentes. La doctrine s'accorde de façon générale pour donner des organisations internationales intergouvernementales les éléments de définition suivants : - l'organisation doit être composée d'États et/ou - éventuellement - d'autres organisations internationales [...] ; - elle doit posséder une volonté distincte de celle de ses membres et s'identifier par une personnalité juridique qui lui est propre [...] ; - elle doit pouvoir émettre des normes à destination de ses membres [...] ».

Pour distinguer les organisations internationales des groupes d'États, il convient en outre d'ajouter la condition de l'existence d'une volonté propre de l'entité en cause et de sa représentation par des organes communs. D'aucuns proposent d'ajouter la condition d'une personnalité juridique distincte de celle des États membres, condition nécessaire afin que l'organisation puisse engager son propre personnel. Cependant, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) n'est pas expressément dotée de la personnalité juridique. Elle n'est même pas fondée sur un traité constitutif. Cela ne l'empêche pourtant pas de fonctionner par le biais d'institutions permanentes aux fins desquelles elle recrute son propre personnel, qui est soumis à des normes adoptées par l'ensemble des États membres. Par conséquent elle dispose, du moins *de facto*, de la personnalité juridique dans les rapports avec son personnel au sein de son propre ordre juridique partiel qui, lui, s'intègre dans le droit international. Néanmoins, il en résulte que la personnalité juridique n'est pas un élément de la définition d'une organisation internationale, mais un attribut de celle-ci.

Ainsi, aux fins de notre étude, une organisation internationale est définie comme toute association d'États – y compris lorsqu'elle est ouverte à la participation de personnes privées et d'autres organisations intergouvernementales – qui, pour poursuivre des buts communs, est dotée d'organes permanents et propres.⁸ Le caractère éminemment intergouvernemental et international de notre étude nous amène également à exclure les analyses portant sur les différentes mesures législatives ou réglementaires adoptées par les États à l'intérieur de leur propre ordre juridique interne dans le cadre de la lutte antiterroriste, afin de nous focaliser sur l'action des organisations internationales *per se*.

Cependant, établir une définition de l'organisation internationale n'est que la première étape. Il existe en effet une grande variété d'organisations internationales dont les classifications varient selon les auteurs. S'il est possible de les classer selon le type de structure, leurs fonctions, le degré de présence étatique, la nature des activités ou leur portée, il est impossible pour nous d'étudier chaque aspect. C'est pourquoi nous nous focaliserons sur la différence entre les organisations universelles et régionales.

L'organisation universelle ne répond pas à une définition spécifique. Néanmoins, deux critères peuvent être retenus pour appréhender ce type d'organisation : un critère

⁸ E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). « Droit des organisations internationales » (Traité de droit des organisations internationales), chapitre 10. LGDJ.

ratione personae et un critère *ratione materiae*⁹. Le premier critère laisse entrevoir qu'une organisation universelle est en principe ouverte à tous les États membres de la communauté internationale ainsi que, de manière exceptionnelle, à d'autres entités. Le critère *ratione materiae* révèle que l'organisation universelle est une entité sociale qui gère des activités d'intérêt mondial ou universel, cela même lorsqu'elle a des compétences spécifiques. Ainsi, une organisation universelle a pour mandat de traiter de questions qui relèvent de l'intérêt de la communauté des États membres dans son ensemble.

L'organisation régionale, quant à elle, ne peut rassembler qu'un nombre limité d'États membres, souvent issus de la même région, bien que ce ne soit pas toujours le cas. Elle réunit les États membres autour d'une solidarité géographique, économique, politique ou bien encore éthique.

À l'heure où les préoccupations politiques, juridiques, sociales et économiques se sont centrées sur la lutte contre la pandémie de COVID-19, l'action des organisations internationales en matière de lutte antiterroriste semble de prime abord avoir été reléguée au second plan. Les enjeux sécuritaires restent cependant centraux, ravivés récemment par l'invasion russe en Ukraine.

La grande diversité de l'action des organisations internationales en matière de lutte antiterroriste suppose de se demander si celle-ci est efficace. Pour reprendre les termes de M. Glennon et S. Sur, « *le terrorisme est un thème perturbateur de l'ordre juridique interétatique aussi bien par les problèmes qu'ils posent que par les solutions qui lui sont apportées* »¹⁰. Il convient cependant de prime abord de distinguer l'efficacité, de l'effectivité, de l'efficience.

L'efficacité, de façon générale, s'entend de l'adéquation des moyens mis en œuvre à l'objectif recherché. Dans la perspective de la sociologie du droit, l'efficacité permet d'évaluer les résultats du droit.

L'effectivité, en droit international public, s'applique à de nombreuses matières, et constitue ce qui se réalise en fait pour être opposable aux tiers. Dans son acception générale, l'effectivité s'entend ainsi de l'aptitude d'un acte juridique à produire des effets de droit.

⁹ Boisson De Chazournes, L. (2011). « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles (Volume 347) ». *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.

¹⁰ Glennon, M., & Sur, S. (2008). *Terrorism and International Law / Terrorisme et Droit International 2006* (Centre for Studies and Research in International Law and Int) (French and English Edition) (Bilingual éd.). Brill Nijhoff. Chap. 1 : Le droit international au défi du terrorisme, page 7.

L'efficience est quant à elle mise en lumière lorsque le coût est placé au cœur de l'appréciation de l'efficacité. Il s'agira par exemple de se demander comment les coûts encourus ou constatés se situent par rapport à des références similaires. Le plus souvent, l'analyse des coûts dans le cadre d'une évaluation porte sur des données strictement financières, mais il est possible d'intégrer dans la représentation des coûts économiques tels que les ressources humaines, les coûts d'opportunité etc.¹¹

Dans le cadre de notre analyse, il ne s'agira pas de s'interroger sur le respect des règles et procédures légales internes à une organisation internationale, une démarche qui relèverait davantage du contrôle de légalité ou de certaines formes de suivi, mais davantage de rechercher si l'organisation a produit les effets auxquels elle tend. Ainsi, il convient plutôt d'évaluer l'action ou l'inaction de l'organisation en relation avec les buts qui lui sont assignés. Le terme générique d'« appréciation » sera utilisé car, sans rendre parfaitement compte de la diversité des mécanismes et procédures, il permet d'éviter la confusion induite par le sens prêté à d'autres termes (comme celui d'« évaluation »). L'appréciation de l'efficacité de l'action des organisations internationales suppose l'établissement de modalités de même qu'une temporalité. Cependant, l'élément essentiel à notre étude repose davantage sur les standards de référence de l'appréciation de l'efficacité. En effet, tout regard porté sur l'action d'une organisation internationale doit être encadré par des principes permettant de s'assurer de la qualité et de l'utilité de celui-ci. Le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) a établi, sous forme de recommandation, un ensemble de règles et de normes d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies. Il mentionne ainsi quelques-uns des critères d'évaluation les plus communément appliqués. Il s'agit notamment de la pertinence, de l'efficacité, de la rentabilité, de la viabilité mais aussi, dans la mesure du possible, du rapport coût-efficacité. Des critères complémentaires peuvent exister en fonction du domaine dans lequel l'opération est menée. Nous utiliserons ces critères de façon interchangeable selon la pertinence.

Par ailleurs, alors que les ouvrages sont nombreux sur les politiques intérieures des États en matière de lutte contre le terrorisme, l'étude de la pratique des organisations internationales en tant que telle est quasi absente, ou anecdotique pour

11 E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). *Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales)*, chapitre 10. LGDJ.

les ouvrages qui étudient la coopération internationale. Selon E. Lagrange et J.-M. Sorel, l'étude de l'efficacité de l'action des organisations internationales est en effet « *très peu étudiée, voire totalement ignorée de la doctrine qui se contente de mettre en lumière les succès ou les échecs des organisations internationales mais ne présentent qu'à de très rares exceptions près les mécanismes et les procédures permettant de porter une appréciation sur l'action de celles-ci* »¹². Hormis l'absence relative de doctrine sur la pratique des organisations internationales en matière de lutte contre le terrorisme, il convient de préciser par ailleurs deux difficultés dans l'accès à de telles informations. Premièrement, une opacité non négligeable est à dénoter de la part des organisations internationales, renforcée par le caractère politiquement sensible des questions relatives au terrorisme. De plus, le taux de renouvellement régulier des agents au sein des organisations rend difficile une étude approfondie des pratiques internes. C'est ainsi que cet objet d'étude me permet de croiser deux sujets pour lesquels j'ai un grand intérêt personnel et professionnel, à savoir la lutte antiterroriste et le droit des organisations internationales. L'une de mes professeures¹³ a été la première à me suggérer qu'il pouvait être intéressant d'étudier la dynamique et la diversité d'interactions entre ces deux domaines, qui, selon elle, étaient certainement d'une grande complexité.

Au regard de la grande proactivité de l'action de l'ONU en matière de lutte antiterroriste, pour des raisons que nous étudierons plus en avant, mais qui tiennent notamment du caractère universel de l'organisation, de même que des prérogatives qui sont dévolues au Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte, nous envisagerons si les Nations Unies peuvent réellement être considérées comme omniprésentes et si son action est efficace. À cette fin, nous analyserons les relations qu'entretiennent les organisations internationales entre elles afin d'opérer une comparaison entre systèmes.

La méthode que nous avons retenue est fondée sur une approche positiviste, et repose ainsi essentiellement sur l'étude des textes et pratiques existantes et accessibles au public en matière de lutte antiterroriste au sein des organisations internationales. Aux fins de déterminer l'efficacité du système mis en place par la communauté

¹² E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). *Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales)*, chapitre 10. LGDJ.

¹³ À savoir ma professeure de droit des organisations internationales, dans le cadre de mon Master 2 Administration internationale, suivi à l'École de droit de la Sorbonne.

internationale, l'objectif est de proposer un panorama critique des organisations internationales et des instruments juridiques internationaux pertinents en la matière, afin que soit reflétée la variété et la diversité de ceux-ci. Afin de permettre un panorama qui tend à être le plus complet possible, sans pour autant dresser une étude exhaustive de l'action de chaque organisation internationale, un parallèle constant entre la théorie et la pratique sera effectué. Cette dynamique théorie/pratique répond à un questionnement personnel et marque également ma propre transition entre la théorie universitaire et l'entrée dans le monde professionnel (et celui des organisations internationales).

Nous pouvons à présent reformuler la problématique qui, à travers notre objet d'étude qu'est la lutte antiterroriste, consistera à déterminer si la coopération internationale au sein des organisations internationales est efficace.

Ces coopérations se sont développées dans des cadres divers, bilatéraux ou multilatéraux, tant sur le plan régional qu'au niveau mondial. Leur efficacité a été variable, et nous le constaterons en examinant les actions engagées successivement au sein du système onusien et dans des enceintes plus restreintes. Ainsi, si les relations inter-organisationnelles sont particulièrement diverses (**première partie**), l'efficacité de la lutte antiterroriste est également impactée non seulement par l'action onusienne, mais aussi par de nombreux autres facteurs géographiques, matériels et temporels (**deuxième partie**).

Première partie : La diversité des relations inter-organisationnelles en matière de lutte contre le terrorisme

Au regard du caractère éminemment sensible et complexe du terrorisme, mais aussi de sa dimension sécuritaire, les États sont particulièrement actifs en la matière et tendent à marquer leur positionnement sur la scène internationale. À l'échelle universelle cependant, l'absence de définition générale du terrorisme reste l'un des sujets les plus discutés en doctrine, et exacerbe par la même occasion les divisions idéologiques entre les États (**Chapitre 1**).

C'est pourquoi face à certaines impasses, les systèmes régionaux deviennent des enceintes privilégiées et contribuent de plus en plus à la lutte antiterroriste, là où l'action onusienne a parfois échoué (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : L'influence étatique et organisationnelle dans la détermination de l'objet « terrorisme »

Si pour certains auteurs, une définition universelle du terrorisme est indispensable, les conséquences pratiques de son absence sont finalement limitées selon les acteurs impliqués (**Section 1**). Les systèmes régionaux adoptent par ailleurs leur propre définition, et contribuent à relativiser l'absence de consensus universel (**Section 2**).

Section 1 - L'impact relatif de l'absence de définition universelle du terrorisme

Au-delà des difficultés à définir le terrorisme en tant que notion, en d'autres termes établir les infractions qui relèveraient de son champ, les impacts juridiques liés à l'absence de définition universelle sont nombreux. Ceux-ci résultent de la multiplicité d'approches et d'invocations de cette notion. L'approche de la communauté internationale oscille notamment entre prévention et répression, entre une approche universelle, régionale ou locale. Finalement, comme le soulignent M. J. Glennon et S. Sur, « *l'appréhension du terrorisme démontre surtout une perpétuelle hésitation que reflètent*

les indécisions des États vis-à-vis d'un phénomène dont l'importance du facteur politique est indéniable »¹⁴.

En effet, les auteurs des premières conventions destinées à réprimer les actes de terrorisme avaient préféré organiser cette prévention et cette répression en visant des actions déterminées, tels que les détournements d'avion, les actes de violence dirigés contre des aéronefs¹⁵, les aéroports¹⁶, les navires¹⁷ et les plates-formes pétrolières¹⁸, les attentats contre les diplomates¹⁹ ou les prises d'otages²⁰. Les rédacteurs de ces diverses conventions conclues dans les années 1970 et 1980 avaient cependant sciemment évité l'usage du mot « terrorisme » afin de ne pas avoir à le définir. En 1997, une nouvelle convention est conclue dans le cadre des Nations Unies pour la répression des attentats terroristes à l'explosif²¹, où le terme n'y ait pas davantage défini. Le 13 avril 2005, a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire²² qui définit les actes de terrorisme de nature nucléaire. On constate donc que cette notion, qui ne manque pas d'être traitée dans le cadre de nombreuses conventions internationales, n'implique pas une efficacité consubstantielle à cette quantité de textes²³. Le Conseil de sécurité n'amorce une véritable réflexion qu'avec la résolution 1269 (1999) qui consacre sept paragraphes et un assez long préambule uniquement à la question du terrorisme.

¹⁴ Glennon & Sur, 2008, Chap. 3, État du débat international autour de la définition du terrorisme international, E. Ahipeaud.

¹⁵ Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963 (Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, n° 10106, 1969, pp. 220-241).

¹⁶ Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, conclue à Montréal le 23 septembre 1971 (Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, vol. 1589, 1990, pp. 479-483) ; Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (avec Acte final de la Conférence internationale de droit aérien tenue sous les auspices de l'Organisation de l'aviation civile internationale de Montréal en septembre 1971), conclue à Montréal le 23 septembre 1971 (Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, vol. 974, 1975, pp. 1984-191).

¹⁷ Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988 (Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, vol. 1678, 1992, pp. 234-248).

¹⁸ Protocole à la convention susmentionnée pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclue à Rome le 10 mars 1988 (Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, vol. 1678, 1992, pp. 311-317).

¹⁹ Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (avec résolution 3166 (XXVII)), de l'Assemblée générale des Nations Unies, conclue à New York, le 14 décembre 1973 (Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, vol. 1035, 1977, pp. 173-178).

²⁰ Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'assemblée générale des nations unies le 17 décembre 1979 (Nations Unies, *Recueil des traités*, New York, vol. 1316, 1983, pp. 211-217).

²¹ Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, Nations Unies, New York, 1997.

²² Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, Nations Unies, New York, 2005.

²³ Glennon & Sur, 2008, Chap. 3, État du débat international autour de la définition du terrorisme international, E. Ahipeaud.

Malgré tout, l'absence de définition subsiste. Il est à préciser que l'on envisage ici une définition universellement admise au niveau des États, et non l'existence d'une définition en tant que telle. En effet, celles-ci sont extrêmement nombreuses en doctrine, mais ne peuvent être considérées comme ayant une valeur absolue ou universelle.

Une volonté quasi unanime de la part des acteurs de la communauté internationale est notable concernant la nécessité d'une telle définition. Il semblerait cependant que les divergences qui subsistent soient davantage politiques que juridiques. C'est en effet le contenu même de cette définition qui pose un problème. Il semble difficile de s'y retrouver entre d'une part les terrorismes aux contours relativement définis qui cherchent à obtenir l'indépendance d'un État, d'une autonomie, ou même une simple reconnaissance au nom d'un groupe ou d'une minorité, et d'autre part ceux aux contours encore plus vagues qui s'assimilent à un combat de civilisations ou encore ceux qui sont proches d'un terrorisme « privé » et dont les racines directement criminelles se confondent avec une revendication plus ou moins déclarée. La réglementation actuelle paraît dispersée et trop sectorielle, laissant craindre tantôt une abondance conflictuelle de normes, tantôt une absence de règles. Ces deux éventualités sont préjudiciables pour la lutte contre le terrorisme international.

Il semble également vraisemblablement impossible de dégager une notion coutumière du terrorisme international. La pratique juridique fait en effet défaut, tout autant que l'*opinio juris*, et la conclusion de conventions partielles indique bien le besoin d'engagements particuliers.

Finalement, l'absence de définition s'explique pour des raisons tant politiques que techniques, en raison de l'extrême mobilité du terrorisme et ses potentialités d'évolution dans ses modalités d'action. Certains auteurs s'accordent ainsi à dire qu'il « *risque[rait] d'être inutile de retenir une définition abstraite qui sera de peu d'utilité face à des actes concrets que l'on aura du mal à intégrer* »²⁴.

Section 2 - Les conséquences pratiques de l'absence de définition et les solutions régionales

²⁴ Glennon & Sur, 2008, Chap. 1, Le droit international au défi du terrorisme, S. Sur.

Si les difficultés à adopter une définition universelle du terrorisme nous semblent nombreuses, on peut s'interroger sur l'impact pratique de l'absence d'une telle définition. Il est clair depuis l'entretien avec M. Yoni Bastok (*Annexe 1*) que celle-ci n'a peu voire pas d'impact sur le travail pratique des organisations internationales. La pertinence d'une telle définition serait davantage pour les États. En effet, il revient très rarement aux organisations internationales de lister les groupes qu'elles considèrent comme terroristes²⁵, au risque de poser d'évidents problèmes politiques. Du côté de la pratique des organisations internationales, il est possible de se référer à un corpus juridique complet, qui comprend de nombreuses conventions internationales, de même que les résolutions du Conseil de sécurité. Le droit souple est également exploité en pratique par les organisations internationales²⁶.

Il convient alors de s'interroger sur l'utilité même d'une définition, puisqu'il semblerait que la pratique ne soit pas dérangée par son absence.

Les conséquences de l'absence d'une définition universelle du terrorisme sur le plan juridique sont vastes. D'une part, l'absence de définition peut faciliter la politisation et l'utilisation abusive du terme « terrorisme » pour réprimer des activités non terroristes (ou parfois même non criminelles). Il peut en résulter que des États, par exemple, violent les droits de leurs propres citoyens ou de ceux d'autres États, tels que ceux du droit international des droits de l'homme, dans le cadre de leurs efforts de lutte contre le terrorisme.

Un autre problème significatif a été le manque d'harmonisation entre les lois nationales et régionales et les standards normatifs en matière de lutte contre le terrorisme. À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1373 (2001), qui demandait aux États de prendre des mesures législatives nationales efficaces dans le cadre de leurs efforts mondiaux pour lutter plus efficacement contre le terrorisme. Bien que, d'une part, cette résolution oblige les États à prendre des mesures législatives, en l'absence d'une définition universellement acceptée du terrorisme, le résultat a été une réponse et une approche législatives mitigées de la part des États membres, avec parfois le potentiel d'entraver plutôt que de faciliter la coopération internationale.

²⁵ L'une des rares exceptions est certainement le Comité institué par la résolution 1267 qui a considéré qu'Al Qaïda et l'État islamique et les groupes affiliés étaient des groupes terroristes.

²⁶ Notamment la Stratégie antiterroriste mondiale, le Plan d'action du Secrétaire général des Nations Unies pour la prévention de l'extrémisme violent ou encore les principes directeurs de Madrid.

Serge Sur indique par ailleurs qu'une « *définition est certainement intellectuellement indispensable. Il faut pouvoir identifier, même de façon provisoire, et conditionnelle, les phénomènes que l'on rassemble sous le même terme en fonction de leurs caractères communs* »²⁷. Cependant, il envisage les alternatives en l'absence de définition commune, de même que les approches qui sont favorisées en pratique au sein des organisations internationales. La première approche est une *approche conventionnelle régionale ou sectorielle*, qui suppose l'adoption d'un corpus juridique au niveau régional ou de façon sectorielle, comme cela a été fait à de nombreuses reprises. Ainsi, comme le souligne E. Ahipeaud, « *à défaut d'incriminer la notion de "terrorisme", on préfère incriminer les actes terroristes et les organisations criminelles se livrant à des activités terroristes. Dans ce cadre, la lutte contre le terrorisme est régionale et prend plutôt la forme d'une coopération policière, juridique et politique* »²⁸. La lutte contre le terrorisme prend une dimension régionale quand il s'agit des incriminations, permettant une plus grande efficacité face à l'impasse politique d'une définition.

L'exemple de l'Union européenne (UE) fait cependant exception, bien que l'on remarquera que c'est au niveau de l'organisation régionale que le changement apparaît. Si le terrorisme n'a pas été l'objet spécifique d'un instrument unique adopté en matière de coopération judiciaire pénale dans le cadre du troisième pilier du traité de Maastricht, la lutte antiterroriste a non seulement bénéficié d'une série de textes d'ordre général visant à améliorer la coopération dans ce domaine, mais elle a aussi été à l'origine notamment de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme²⁹. Cet instrument contraignant pour les États membres vient combler une lacune majeure de la lutte antiterroriste puisqu'elle fournit une définition commune des infractions terroristes. À ce titre, les infractions terroristes peuvent être définies comme des infractions commises intentionnellement par un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leur population, en vue de les menacer et de porter gravement atteinte aux structures économiques, politiques ou sociales de ces pays ou de les détruire³⁰. Les États membres de l'Union européenne qui n'en étaient pas encore dotés ont dû modifier

²⁷ Glennon & Sur, 2008, Chap. 1, Le droit international au défi du terrorisme, S. Sur.

²⁸ Glennon & Sur, 2008, Chap. 3, État du débat international autour de la définition du terrorisme international, E. Ahipeaud.

²⁹ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOCE, L 164/3, 22 juin 2002.

³⁰ Commission des Communautés européennes, proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM (2001) 521 final, p 8.

leur législation pénale interne pour y intégrer l'infraction de terrorisme et, *de facto*, en donner une définition. Ainsi l'Union européenne se dote d'une définition commune des infractions terroristes alors qu'aucune convention n'avait auparavant réussi à trouver un consensus international en la matière. Certains auteurs (I. Thomas, J.-F. Krieg) pensent que c'est un premier pas qui devrait faciliter l'adoption d'une convention globale. Malgré tout, d'autres invitent à la précaution et affirment que « *si l'effort est incontestable, une fois de plus, on qualifie les actes sans qualifier le phénomène lui-même* »³¹.

Pour sa part, le Conseil de l'Europe, après avoir élaboré et adopté le 15 juillet 2002 les « *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme* », a adopté, lors de sa session parlementaire du 27 au 31 janvier 2003, le protocole portant amendement à la Convention européenne sur la suppression du terrorisme. Ce texte, approuvé par les États membres le 15 mai 2003 à Strasbourg, élargit la définition du terrorisme à des crimes et des délits qui n'étaient pas encore pris en compte, telle la préparation d'attentats, l'appartenance à une association terroriste, le financement et le blanchiment d'argent³².

Après cette première approche conventionnelle, régionale ou sectorielle, la seconde *approche* est dite *institutionnelle*, et concerne principalement les résolutions du Conseil de sécurité qui, selon E. Ahipeaud, ont un triple avantage : « *si elles [les résolutions] sont prises dans le cadre du Chapitre VII, elles sont immédiatement obligatoires pour tous. Elles ne laissent pas ensuite de côté les États éventuellement suspects de complaisance pour le terrorisme, et tout au contraire les implique tout particulièrement. Elles peuvent enfin s'adapter très rapidement à l'évolution des pratiques terroristes. En revanche, elles ne sont adoptées qu'en vue de situations particulières, même si elle se présente sous forme abstraite et générale. Dans la mesure en outre où elle ne suppose pas un consentement individuel et préalable de chaque État concerné, elles peuvent être plus difficiles à mettre en œuvre, puisqu'il incombe à chacun d'eux de les rendre applicables dans leur droit interne par les mesures d'exécution nécessaires* »³³.

³¹ Glennon & Sur, 2008, Chap. 3, État du débat international autour de la définition du terrorisme international, E. Ahipeaud.

³² Voir le site <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list>

³³ Glennon & Sur, 2008, Chap. 3, État du débat international autour de la définition du terrorisme international, E. Ahipeaud.

Finalement, dans l'état actuel des choses, ce n'est en fin de compte que dans des cadres régionaux, plus restreints, que des instruments conventionnels portant une définition générale du terrorisme ou des actes terroristes ont pu être adoptés. Les parentés idéologiques entre les membres de tels ensembles expliquent à l'évidence qu'il ait été possible d'y atteindre un objectif dont la réalisation demeure problématique sur la scène universelle³⁴.

On peut dès lors voir que les différences d'approches entre la dynamique régionale et universelle se retrouvent dès la question de la définition du terrorisme international. Mais elles ne se limitent pas à cela.

Chapitre 2. La typologie diversifiée des relations inter-organisationnelles

Les relations qu'entretiennent les organisations internationales entre elles n'ont cessé de se complexifier et de s'intensifier depuis la fin de la guerre froide. Un véritable réseau s'est établi (**Section 1**), ce qui entraîne parfois des difficultés (**Section 2**). L'Union européenne fait cependant figure à part (**Section 3**) en matière de lutte antiterroriste.

Section 1 - Théorie et pratique des relations inter-organisationnelles

1.1. Le cadre théorique général s'appliquant à la lutte antiterroriste

Certains problèmes et défis actuels (qui sont nombreux en matière de terrorisme) nécessitent une vision globale et dépassent une approche purement sectorielle. Le rôle des organisations internationales devient dès lors de plus en plus interdépendant de celui d'autres organisations créées à des fins distinctes. Des risques de concurrence, de chevauchement de compétences voire de contradictions apparaissent alors, et soulèvent des questions essentielles de coordination et de coopération au niveau tant opérationnel que politique. En effet, les relations entre organisations internationales s'effectuant sur un plan horizontal, les phénomènes de rivalité de pouvoir occupent une place importante

³⁴ P. Klein. (2007). *Le droit international à l'épreuve du terrorisme*. Tiré à part du Recueil des cours, tome 321 (2006). MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS.

dans leurs relations. C'est pourquoi des aménagements des rapports et des délimitations de compétences entre organisations sont établis afin de prévenir tout conflit.

Plusieurs logiques existent lorsque doivent être appréhendées les relations entre organisations internationales,³⁵ qui elles-mêmes sont souvent complexes et contiennent plusieurs subdivisions. Il est impossible de dresser un panorama exhaustif de toutes les relations inter-organisationnelles, d'autant plus que celles-ci ne sont pas toutes pertinentes et applicables dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Dans le cadre d'une logique décentralisée, celle-ci peut être fonctionnelle ou régionale.

La logique fonctionnelle suppose une coopération souvent économique ou sociale assurée par des institutions spécialisées aux Nations Unies. Le nombre croissant d'États membres et d'institutions spécialisées a conduit certains auteurs³⁶ à considérer que les Nations Unies ne constituent pas un système en tant que tel, chacune des organisations spécialisées étant avant tout concernée par la préservation de sa compétence, ceci conduisant à des conflits internes bureaucratiques et territoriaux. Certains chevauchements de compétences peuvent ainsi survenir. On pense notamment à l'AIEA et l'OMS en matière de nucléaire et santé publique, ou encore la FAO et l'OMS en ce qui concerne les problématiques alimentaires et nutritionnelles. La même chose peut se remarquer en matière de lutte contre le terrorisme, où de nombreuses agences des Nations Unies interviennent en la matière (ONUDC, UNICEF, PNUD, UNICRI etc.³⁷).

La logique régionale, quant à elle, intervient surtout dans le domaine de la sécurité collective – dans lequel la lutte antiterroriste se trouve parfois concernée, s'appuyant sur une pratique d'autorisation/délégation du Conseil de sécurité à l'égard des organisations régionales qui agissent pour leur compte tout en représentant la communauté internationale. Cette « migration du régionalisme vers le chapitre VII »³⁸ est une des conséquences du large recours aux organisations régionales afin de remédier aux déficits en moyens humains et financiers de l'organisation universelle.

³⁵ E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). *Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales)*, Chap. 28, Concurrence, chevauchement de compétences et coordination entre organisations internationales. LGDJ.

³⁶ R. Righter, *Utopia Lost: The United Nations and World Order*, The Twentieth Century Fund Press, New York, 1995, pp. 47 et 53.

³⁷ Voir annexe 1.

³⁸ Boisson De Chazournes, L. (2011). Les relations entre organisations régionales et organisations universelles (Volume 347), page 296. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.

1.2. *Les instruments de coordination et de coopération*

1.2.1. *Les fondements de coordination et de coopération entre les organisations internationales*

Ceux-ci sont nombreux. Le plus commun reste l'**accord constitutif**, par lequel, en vertu du principe de transfert de compétences, les États membres consentent par les dispositions dudit accord à abandonner leur compétence dans des domaines spécifiques au profit de l'OI. L'accord constitutif peut aussi prévoir les domaines dans lesquels l'organisation ne sera pas compétente. Cette « *stratégie d'évitement* », ³⁹ consistant à mettre en place une coordination négative, est particulièrement utilisée par les organisations qui disposent d'une compétence plus vaste que d'autres et qui ne souhaitent pas se mettre en porte-à-faux vis-à-vis de celle-là. Ainsi, par exemple, s'agissant du Conseil de l'Europe et de l'OTAN, le paragraphe d) de l'article premier du statut du Conseil de l'Europe prévoit que les questions relatives à la défense nationale ne relèvent pas de son champ de compétence. Il faut cependant noter que la question se pose moins pour les organisations techniques, bien qu'il faille être vigilant en raison de la mondialisation qui résulte en des domaines de plus en plus interdépendants les uns des autres.

En revanche, même lorsqu'une disposition d'un acte constitutif met en place une hiérarchie institutionnelle, cela ne fait pas nécessairement disparaître les difficultés. En effet, l'acte constitutif peut ne pas s'imposer systématiquement aux autres organisations. Cela vaut en particulier dans le cadre de la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales en matière de sécurité collective. Ensuite, la primauté formelle d'un acte constitutif peut ne pas résoudre toutes les difficultés de coordination entre des organisations dès lors que la répartition de leurs rôles n'est pas claire. Cela peut être la conséquence du fait que le principe de subordination mis en place n'a pas été suffisamment défini, ce qu'illustre l'article 52 de la Charte s'agissant de la qualité pour agir - et donc de la qualification - des organismes régionaux.

Les organisations internationales utilisent également des **instruments conventionnels de liaison**. Ceux-ci sont principalement des accords conclus entre les

³⁹ E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales), Chap. 28, Concurrence, chevauchement de compétences et coordination entre organisations internationales. LGDJ.

Nations Unies et ses institutions spécialisées conformément aux articles 57 et 63 de la Charte. Ces accords sont conclus avec les organisations remplissant les conditions de l'article 57 paragraphe 1, à savoir qu'il doit s'agir des « *institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux* », disposant « *d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes.* » En tant que « gardien » de ces accords, il revient au Conseil économique et social (ECOSOC) de les conclure, leur approbation relevant quant à elle de l'Assemblée générale. Ce type d'instrument est donc bien moins utilisé dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Les **méthodes informelles** ne sont pas à négliger pour autant, puisqu'elles ont notamment l'avantage de la souplesse. Certains de ces moyens, comme les lignes directrices, peuvent cependant se rapprocher d'instruments conventionnels.⁴⁰ Définissant parfois le cadre général des relations entre organisations, elles peuvent également être utilisées pour régler certaines problématiques plus précises.

1.2.2 Les moyens de coordination et de coopération entre les organisations internationales

Ici encore, les moyens sont pluriels. L'**instrument organique** est l'un d'entre eux. Il existe de nombreux organes spécialement dédiés à la coordination ou à la coopération entre organisations internationales. Si certaines organisations régionales en sont dotées, comme par exemple le Comité européen de coopération juridique au sein du Conseil de l'Europe, ce type d'instrument est rapidement apparu indispensable dans le cadre des Nations Unies, notamment dans le cadre de l'ECOSOC, mais aussi avec des comités inter-institutions, des groupes de travail, ou des mécanismes inter-institutionnels avec des bureaux de liaison entre organisations internationales. Il est à préciser que l'existence d'un organe commun peut présenter des risques de confusion.

L'**instrument programmatique** est un autre moyen. En effet, le programme et le plan demeurent des instruments classiques pour établir et conduire une collaboration structurée dans le temps, en particulier parce que les problèmes de coopération

⁴⁰ En matière de terrorisme, voir par exemple : Lignes directrices de l'OTAN sur la lutte contre le terrorisme, 21 mai 2012 ou encore Les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, les lignes directrices du Conseil de l'Europe, mars 2005.

internationale se rapprochent finalement parfois davantage de la technique et de l'administration que du droit⁴¹. La variété des programmes entre organisations internationales est particulièrement étendue. Certains ont simplement pour objet d'établir un cadre pour la réalisation de projets communs, tandis que d'autres ont vocation à dépasser la simple méthode de travail pour mettre en place une coopération plus opérationnelle entre organisations, à caractère respectivement universel et régional. C'est le cas pour les actions mises en place dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui peuvent aller du simple appui opérationnel au co-déploiement ou à l'opération conjointe.

De plus, certains **dispositifs d'information et d'échange de renseignements** sont mis en place. Les conférences, forums et autres sommets relatifs à un problème spécifique associent fréquemment des organisations internationales ou régionales.⁴² Parce que ces réunions se limitent essentiellement à tenter de donner des impulsions politiques, elles n'aboutissent que rarement à l'établissement d'une coopération pratique entre les participants. Le cadre demeure donc celui d'une « coordination générale » par la transmission d'informations à propos de ce que chacune des parties a réalisé ou envisage de réaliser et finalement, cela n'oriente pas véritablement l'action des organisations en fonction d'objectifs. Dans certains cas, et notamment lorsqu'il existe une véritable volonté politique de coopération, ces réunions interinstitutionnelles pourront être davantage formalisées et se rapprocher alors d'un organe de coordination. L'institutionnalisation légère et pratique qui caractérise les réunions de haut niveau et autres consultations présente l'avantage de pouvoir mieux concilier coopération et poursuite des objectifs individuels des organisations concernées. Enfin, existent des discussions entre les présidents et directeurs des organisations, entre les directeurs des bureaux de liaison, voire entre les personnels de certains secrétariats. Ces formes de consultations informelles ont généralement pour objet la tenue de réunions formelles ou la mise au point d'instruments juridiques. Ces contacts *ad hoc* apparaissent essentiels

⁴¹ E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). *Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales)*, Chap. 28, Concurrence, chevauchement de compétences et coordination entre organisations internationales. LGDJ.

⁴² Voir, par exemple : la conférence de haut niveau des chefs d'agences antiterroristes des États membres, convoquée par le Secrétaire général de l'ONU du 28 au 30 juin 2021, la conférence internationale sur le Terrorisme et le Crime organisé, des 21 et 22 septembre 2017, organisée par les divisions de droit pénal et de lutte contre le terrorisme du Conseil de l'Europe, ou encore le Sommet extraordinaire de l'Union africaine en mai 2022.

pour garantir une réactivité face à des événements dans des domaines d'action collectifs ou se déroulant sur des théâtres d'opérations communs.

Enfin, une **coordination** peut exister par les **États au niveau national**. Bien que l'on ne puisse à proprement parler d'un instrument de coopération, elle participe activement à l'efficacité de ces mécanismes lorsqu'elle ne les conditionne pas tout simplement.

1.3. *Les relations inter-organisationnelles en pratique*

Avant d'envisager plus en amont les dynamiques des organisations internationales au sein des systèmes auxquels elles appartiennent, il convient de revenir sur l'action même des organisations et les relations que celles-ci entretiennent. Ainsi, dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales (domaine auquel la lutte antiterroriste appartient), l'organisation internationale agit sous trois aspects⁴³ : l'apaisement des situations conflictuelles, la coercition et la répression des crimes internationaux. Nous pouvons dès à présent écarter les deux derniers axes, puisque le second fera l'objet d'une étude plus approfondie dans notre deuxième partie, tandis que le troisième ne rentre pas dans le cadre de notre étude puisque les juridictions internationales ont été exclues de notre définition d'étude de l'« organisation internationale ».

Ainsi, dans le cadre de l'apaisement des situations conflictuelles, la diplomatie préventive est essentielle, de même que le recours aux opérations de maintien de la paix⁴⁴ (OMP). Ces dernières ont beaucoup évolué avec une diversification de leur mandat et l'extension de leurs moyens d'action à l'emploi de la force armée rendue possible avec le recours au Chapitre VII pour autoriser le recours à ces opérations ou les doter d'un tel pouvoir. Cependant, il faut préciser que le maintien de la paix constitue la seule fonction dont la Charte des Nations Unies organise l'exercice en coopération avec les « accords ou organismes régionaux », obligeant ceux de ses membres qui concluent ou créent de tels accords ou organismes à faire tous leurs efforts pour régler les différends d'ordre local au moyen de ces derniers avant de les soumettre au Conseil de sécurité, lequel demeure

⁴³ E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). *Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales)*, Chap. 21, Le cadre de l'action de l'organisation internationale. LGDJ.

⁴⁴ Ces opérations reposent sur le consentement des États concernés, celui ou ceux du territoire sur lequel elles sont déployées et ceux qui en fournissent les contingents. Elles excluent par ailleurs l'usage de la force armée excepté en cas de légitime défense individuelle.

néanmoins libre d'intervenir ou non au cours de ces tentatives (articles 52§§2 et 4 de la Charte).

En pratique, la fin de la guerre froide marque un tournant dans la coopération entre les organisations internationales, qui se renforcent considérablement. Elle s'instaure notamment entre les organisations régionales elles-mêmes qu'il s'agisse de l'OSCE et de l'Union européenne en matière de gestion des crises et de reconstruction post-conflit, ou de l'Union africaine (UA), de l'IGAD, de l'OCI et de la Ligue des États arabes pour une médiation en Somalie. Mais elles se développent aussi entre les organisations régionales et l'ONU sous la forme de consultations et d'appui diplomatique de l'organisation mondiale à l'échelon régional ainsi que d'appui opérationnel symétrique de celui-ci à celle-là dans le cadre notamment des OMP. Dans certains cas, une force de l'ONU est remplacée par celle d'une organisation régionale comme au Tchad où la CEEAC a succédé à la MINURCAT. Dans d'autres, les organisations régionales apportent un appui logistique à l'organisation mondiale tel celui de l'OUA puis de l'Union africaine, de la CEDEAO et de la SADC aux opérations de l'ONU au Libéria, en Sierra Léone, en Érythrée/Éthiopie, en RDC. Dans d'autres pays encore, ces opérations sont co-déployées avec les organisations régionales comme l'OTAN et l'Union européenne en Afghanistan auxquelles s'ajoute l'OSCE au Kosovo ou sous la forme d'une mission conjointe telle la MICIVIH associant l'OEA en Haïti et la MINUAD l'Union africaine au Soudan. La coopération inter-organisationnelle opérationnelle est donc particulièrement développée.

Si l'on s'éloigne de la dimension opérationnelle, on peut remarquer dès lors que les mandats et attributions des réponses régionales et sous-régionales diffèrent grandement. Certaines organisations ont en effet de vastes pouvoirs législatifs et supranationaux, tandis que d'autres ont seulement le pouvoir d'adopter des recommandations non contraignantes.

Au sein des enceintes régionales, la coopération contre le terrorisme s'est développée avec des succès divers. Si l'on prend par exemple Interpol, qui tend de plus en plus à l'universalité, sans pour autant l'avoir atteinte, fonctionne comme un centre recueillant les informations qui lui sont envoyées par ses correspondants nationaux et communiquant ces informations à tous ses membres. Par ce biais sont notamment diffusées les demandes d'arrestation et d'extradition émanant des différents pays. Le statut d'Interpol dispose cependant en son article 3 que « *toute activité ou intervention*

dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation ». Pendant longtemps, Interpol s'était refusée à intervenir de quelque manière que ce soit dans les affaires de terrorisme. Mais l'assemblée générale de l'organisation a admis dans les années 1990 qu'il puisse en être différemment dans certaines hypothèses. En conséquence, Interpol diffuse aujourd'hui les renseignements qui lui sont fournis sur des infractions qui peuvent être « *politiquement motivées* » dès lors qu'elles ne sont « *pas par essence de caractère politique* ». ⁴⁵ En tout état de cause, il appartient aux membres de l'organisation de donner à ces demandes la suite qu'elles comportent, Interpol ne jouissant en tant que telle d'aucun pouvoir de décision, mais demeurant un simple centre d'information. Cet exemple est par ailleurs à relativiser, puisqu'Interpol constitue essentiellement une coopération entre des services de police nationaux, et non pas une coopération entre États membres *stricto sensu*.

Des organisations régionales telle l'OEA ou le Conseil de l'Europe se sont, quant à elles, orientées vers la coopération juridique. Au sein de l'OEA, les États-Unis avaient tenté en 1970 de promouvoir l'idée d'une convention pour la prévention et la répression du terrorisme, analogue à celle qu'ils devaient par la suite proposer aux Nations Unies. Cette convention sur « la prévention et la répression des actes de terrorisme prenant la forme de crimes contre les personnes et d'actes d'extorsion d'importance internationale » fut adoptée à Washington le 2 février 1971. Mais, malgré son titre, elle ne concerne que les agents diplomatiques et assimilés et de ce fait ne fait que préfigurer la convention de New York de 1973. Du côté du Conseil de l'Europe, son Assemblée et son Comité des ministres ont été amenés à de multiples reprises à condamner le terrorisme, auquel le Conseil a même consacré une conférence spéciale les 4 et 5 novembre 1986. Mais surtout a été adoptée à Strasbourg en 2005, la Convention de Varsovie. Celle-ci, allant au-delà des conventions mondiales existantes, tend à rendre plus aisée l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme en limitant les cas dans lesquels celle-ci peut être refusée en excipant de l'exception d'infraction politique. Encore qu'elle ait été ratifiée par tous les États membres, son succès n'a pas été total du fait des réserves dont plus de la moitié d'entre eux ont assorti cette ratification.

⁴⁵ Guillaume, G. (1997). *Terrorisme et droit international* (Volume 215). Collected Courses of the Hague Academy of International Law.

Parfois, la coopération est facilitée par les valeurs communes que partagent les organisations entre elles. Par exemple, l'OSCE et le Conseil de l'Europe sont fondés sur les valeurs communes que sont la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit. Diverses formes de consultation, liaison et coopération mises en place dans les années 1990 ont été fixées dans le Catalogue commun des modalités de coopération, établi par les deux secrétariats en 2000. De plus, la Déclaration commune signée par le Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et le Président en exercice de l'OSCE en marge du Sommet de Varsovie en mai 2005 et la Déclaration de coopération entre les deux organisations qui y est annexée constituent aujourd'hui encore des orientations politiques qui déterminent les relations entre les deux organisations.

Section 2 - Les difficultés de la coopération inter-organisationnelle

La coopération inter-organisation internationale n'est cependant pas toujours aussi limpide et efficace qu'elle est exposée en théorie. Prenons l'exemple de l'adoption de textes juridiques, qui sont nombreux en matière de lutte contre le terrorisme.

L'OEA a adopté la Convention de l'OEA pour la prévention et la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationale (1971). La Ligue des États arabes adopte quant à elle la Convention arabe sur la répression du terrorisme en 1998, tandis que la Communauté des États indépendants adopte le traité de coopération entre les États membres de la Communauté d'États indépendants dans la lutte contre le terrorisme en 1999.

Au sein du Conseil de l'Europe, on peut noter la Convention européenne pour la répression du terrorisme (2003) et la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005). Les exemples d'instruments régionaux en matière de lutte contre le terrorisme sont encore nombreux - notamment au sein de l'Organisation de la Conférence islamique, de l'Union africaine ou de l'ASEAN.

La pluralité de ces instruments juridiques est intéressante car chaque instrument régional fait état de sa propre définition du terrorisme qui reflètent les priorités régionales. De plus, si le chevauchement de compétences peut stimuler la coopération, il suscite également une rivalité en matière de mandats, les activités et ressources entre

les organisations qui se disputent une certaine légitimité. Les degrés de coopération et de rivalité varient fortement. La sécurité européenne, où l'ONU, l'OTAN, l'UE, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et de nombreuses autres institutions de sécurité sous-régionales se chevauchent, est un excellent exemple où les effets hybrides du chevauchement peuvent être étudiés. Aujourd'hui, les représentants de ces organisations se réunissent presque quotidiennement, tant au siège que « sur le terrain ». Les frontières sont franchies à tous les niveaux, les bureaucraties internationales intervenant en particulier sur les questions de basse politique⁴⁶.

L'intensité et la fréquence des échanges et collaborations peuvent aisément entraîner des difficultés. Tout d'abord, les organisations sont extrêmement réticentes à abandonner leur autonomie au profit d'une coopération substantielle. Compromettre son autonomie, pour une organisation internationale, revient à ajuster ses politiques aux préférences des partenaires (une affirmation qui s'applique par ailleurs autant pour les organisations que pour les États). Les craintes d'empiètement vont à l'encontre de la recherche d'autonomie des organisations, qui sont considérées comme des créatures échappant bien souvent au contrôle de leurs États membres. La coopération accroît la complexité de la prise de décision, et donc la ralentit. Cela peut conduire, notamment, à une certaine paralysie. Des ressources conséquentes doivent être investies, alors que les retours sur investissements sont parfois incertains et intangibles. Ainsi, le fait de préserver l'autonomie institutionnelle et d'essayer de « faire cavalier seul » a un attrait presque intuitif pour les organisations internationales, surtout au début des années 1990 lorsque peu d'entre elles avaient pu acquérir une expérience de la valeur ajoutée de la coopération inter-organisationnelle.

Ensuite, l'émergence d'un réseau d'organisations internationales vers le milieu des années 1990 marque la transition d'une coopération informelle *ad hoc* à une coopération institutionnalisée et à plus long terme.

Troisièmement, les cultures intra-organisationnelles divergentes entravent la coopération inter-organisationnelle. Elles entraînent des échecs de communication et des malentendus. À titre d'exemple, la communication a été difficile dès le début entre l'OTAN, axée sur le *hard power*, et l'UE, l'OSCE et l'ONU, plus axées sur le *soft power*. Cette difficulté s'accroît lorsqu'il existe une longue histoire de non-coopération, voire

⁴⁶ Whetten, D. A. (1981). Interorganizational Relations: A Review of the Field. *The Journal of Higher Education*, 52(1), 1. <https://doi.org/10.2307/1981150>.

de rivalité. Les histoires de rivalité entravent la formation d'une relation de coopération, alors qu'une affinité étroite des cultures organisationnelles la facilite⁴⁷.

En pratique, dans le cadre notamment des organisations euro-atlantiques de sécurité, il existe un écart manifeste entre la quantité et la qualité de la coopération. Une analyse approfondie du rapport annuel 2006 de l'OSCE offre un premier indice. Le rapport énumère en détail la coopération inter-organisationnelle qui a eu lieu au cours de l'année écoulée. Les termes coopération, collaboration et coordination sont omniprésents. Le nombre d'activités est impressionnant. Toutefois, la plupart du temps, cela se traduit uniquement par la participation à des réunions. Les coopérations de plus grande envergure, telles que les activités ou les projets communs, voire les déclarations conjointes, sont beaucoup plus rares. Il semblerait que l'essor de la coopération tant vanté ces dernières années pourrait se limiter en grande partie au partage (sélectif) d'informations. Un regard sur la coopération entre l'OTAN et l'UE renforce cette impression. Les deux organisations se sont mises d'accord, premièrement, sur le principe du double consensus : une action commune dépend d'un consensus préalable au sein de chaque organisation. Deuxièmement, tout vote, toute prise de décision ou même la rédaction d'un procès-verbal sont exclus de toutes les réunions conjointes. Certains États membres, notamment la France dans l'UE, insistent sur l'autonomie complète de la prise de décision intra-organisationnelle. Le résultat peut alors être double : les membres disposent de mécanismes de grande envergure pour bloquer la coopération inter-organisationnelle et les réunions sont dénuées de toute substance. Ainsi, le lieu de la coordination OTAN-UE s'est déplacé vers des cadres informels.

On peut donc se demander ce qui fait obstacle à une coopération à grande échelle. Comment expliquer l'absence de celle-ci ? Certains obstacles sont conjoncturels. Certes, le clivage transatlantique sur l'Irak a aggravé les relations entre l'OTAN et l'UE. Mais il existe des obstacles plus structurels, qui sont pertinents au-delà de notre étude. Il existe un deuxième aspect à savoir la dépendance de la partie réceptrice. Nous avons déjà évoqué la façon dont la motivation à préserver son autonomie inhibe la coopération dès le début. Le revers de la médaille est l'évitement de la dépendance. La lutte pour minimiser la dépendance atténue la volonté de coopérer tout au long des relations inter-organisationnelles.

⁴⁷ Voir *supra* l'exemple du Conseil de l'Europe et de l'OSCE.

Nous pouvons ainsi conclure en indiquant que de façon générale, la mise en réseau inter-organisationnelle est une réponse aux défis de nature transnationale que les États ne peuvent pas maîtriser seuls. L'objectif est d'obtenir un meilleur résultat politique ou une valeur ajoutée grâce à la synergie. Toutefois, cet élan axé sur les problèmes est freiné par plusieurs obstacles liés aux acteurs : l'intérêt d'une organisation à préserver son autonomie, une histoire de rivalité, une inadéquation des cultures organisationnelles et la crainte de compromettre sa propre identité et sa visibilité. Il est à supposer que ces difficultés sont également exacerbées par un domaine de travail tel que celui de la lutte antiterroriste dans lesquels le caractère politique de la question peut aisément être un obstacle à une mise en réseau effective.

Section 3 - L'exemple de l'Union européenne

L'Union européenne est très active en matière de lutte contre le terrorisme. Il est donc judicieux d'envisager sa place dans la coopération internationale en la matière. Au-delà de l'intérêt structurel de cette organisation, elle est également centrale sur le continent et son impulsion législative est non négligeable.

Elle travaille en effet avec de nombreux partenaires, dont des organisations internationales. Le système onusien est un partenaire important de l'UE. Par exemple, en matière de drogue et de criminalité, et par extension, dans le cadre de la lutte antiterroriste, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) est le principal partenaire de l'UE. La coopération solide et de longue date avec l'ONUDC, tant dans l'élaboration des politiques que dans l'aide apportée à divers pays, vise à lutter contre le trafic de drogue, la criminalité organisée, la corruption, les armes à feu et le blanchiment d'argent. Elle a été officialisée par des lettres d'échange en janvier 2005, entre le directeur exécutif de l'ONUDC et le vice-président de la Commission européenne chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité. De nombreuses autres réunions périodiques permettent d'échanger sur les politiques stratégiques et opérationnelles.

Par ailleurs, l'UE participe à la Commission des Nations unies pour la prévention du crime et la justice pénale (UN CCPCJ) et à la Commission des Nations unies sur les stupéfiants (UN CND). En tant qu'organisation régionale d'intégration économique (ORIE), l'UE est partie intégrante de la convention des Nations unies contre la criminalité

transnationale organisée (UNTOC) et de la convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC). Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, dans le cadre établi par le Comité contre le terrorisme (CCT) des Nations unies, l'UE soutient les efforts des pays tiers qui appliquent les instruments des Nations unies en matière de lutte contre le terrorisme⁴⁸. L'UE travaille en étroite collaboration avec le Bureau des Nations unies pour la lutte contre le terrorisme (UNOCT) et d'autres entités des Nations unies concernées, notamment la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (UNCTED).

L'action de l'UE consiste essentiellement à adopter des mesures favorisant la coopération entre les États membres et à harmoniser les législations afin que l'espace de liberté, de justice et de sécurité ne puisse profiter aux terroristes. Ainsi, l'Union a intégré à la réglementation de cet espace un certain nombre de mesures antiterroristes pour que les terroristes et ceux qui les soutiennent puissent être poursuivis et sanctionnés d'une manière identique dans l'ensemble de l'espace européen. Elle agit donc autant sur le plan de la prévention du terrorisme, en créant un cadre nécessaire à l'échange d'informations et en s'attaquant à son financement, que sur celui de sa répression judiciaire et policière ; mais, parallèlement à cette évolution, l'Union européenne veille toujours à préserver les libertés individuelles et les droits de l'homme, comme en témoigne par exemple la coordination de son action avec celle du Conseil de l'Europe.

De plus, l'UE a progressivement défini une stratégie globale et proactive pour faire face au terrorisme. C'est ce qui apparaît nettement dans sa stratégie visant à lutter contre le terrorisme de novembre 2005 (*European Counter-Terrorism Strategy*)⁴⁹, mise en œuvre par le plan d'action de lutte contre le terrorisme de l'Union européenne de février 2006⁵⁰. La stratégie de 2005 a notamment comme particularité de faire clairement apparaître l'articulation entre l'action des États membres et celle de l'Union européenne par rapport à certains objectifs prioritaires. Dans ce cadre, la réaction de

⁴⁸ Par exemple, en 2014, le Conseil de l'UE a adopté la stratégie de l'UE concernant la lutte contre le terrorisme et les combattants étrangers, axée sur la Syrie et l'Iraq. Cette stratégie met en évidence plusieurs domaines d'action prioritaires, y compris l'amélioration de la coopération avec les pays tiers en vue de détecter les filières de recrutement et d'identifier les combattants étrangers. De plus, en 2020, le Conseil a appelé à renforcer encore l'action et l'engagement extérieur de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme dans certains domaines prioritaires, tels des domaines géographiques, notamment les Balkans occidentaux, l'Afrique du Nord, le Proche-Orient, la région du Sahel et la Corne de l'Afrique ou encore des domaines thématiques, notamment les droits de l'homme, l'état de droit, la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent et le financement du terrorisme.

⁴⁹ Conseil européen, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, 22 novembre 2005, 14469/1/05 REV 1. Elle faisait suite à la *Stratégie européenne de sécurité* de 2003.

⁵⁰ *Commission Staff Working Document* (« Revised Action Plan on Terrorism », 24 mai 2006, SEC (2006) 686).

l'UE à la menace terroriste internationale se structure autour de quatre piliers : prévention⁵¹, protection⁵², désorganisation⁵³, réaction. Il est intéressant de noter que dans le cadre de cette stratégie, l'UE prévoit de contribuer à ces domaines d'action de quatre manières distinctes. Seules les deux dernières rentrent dans notre étude, puisqu'une coopération d'abord « interne » avec ses propres agences est envisagée, mais c'est surtout une coopération internationale qui vise à être favorisée avec le développement de partenariats internationaux pour le développement de relations avec des organisations internationales (l'ONU est citée) et des États tiers afin de développer un consensus et accroître la coopération internationale dans le domaine de la lutte antiterroriste⁵⁴.

L'UE a ainsi, sur le continent européen, un rôle d'impulsion législative de l'action des Nations Unies ou du Conseil de l'Europe. L'une de ces actions clés est notamment la stimulation des conventions internationales relatives à la lutte antiterroriste. L'Union européenne privilégie une approche multilatérale des questions de désarmement et de non-prolifération mais considère aussi que la ratification des 19 conventions et protocoles des Nations Unies relatives au terrorisme ainsi que leur mise en œuvre constituent des étapes essentielles de la lutte antiterroriste. Ainsi, dès 2001, le Conseil européen demandait aux États membres de l'Union européenne de signer et de ratifier d'urgence la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. En 2005, l'UE a adopté sa *Stratégie visant à lutter contre le terrorisme*⁵⁵ avec ses quatre piliers : prévenir, protéger, poursuivre, répondre. Trois groupes de travail ont également été créés : COTER (Groupe de travail sur les aspects internationaux du terrorisme), TWG (Groupe de travail sur le terrorisme) et CP931WP (Groupe de travail pour l'application des mesures spécifiques pour combattre le terrorisme).

⁵¹ En s'attaquant aux causes profondes de la radicalisation religieuse et aux diverses formes de recrutement afin d'empêcher que des individus se tournent vers le terrorisme (recours à la police de proximité, surveillance des communications internet, recours à un discours sobre sur la question, surveillance des comportements à risque dans les lieux de culte, les prisons...).

⁵² Par le renforcement de la sécurité des frontières extérieures, des transports et des infrastructures critiques (amélioration de la sécurité des passeports, mise en œuvre des normes communes en matière de sécurité de l'aviation civile, de sécurité maritime et dans les ports, mise en place d'un système d'information sur les visas, adoption d'un programme européen visant à réduire la vulnérabilité des infrastructures critiques à des attaques matérielles électroniques, programme européen visant à réduire la vulnérabilité des infrastructures critiques à des attaques matérielles et électroniques, recherche de méthodes de protection des lieux très fréquentés et des autres cibles faciles, adoption de mesures prévoyant la non-prolifération des matières chimiques, bactériologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) et des armes légères et de petit calibre...).

⁵³ En enquêtant, en poursuivant et en traduisant en justice les terroristes mais également en empêchant leurs communications, leurs déplacements et leur soutien financier et matériel.

⁵⁴ Par exemple, paragraphe 3, alinéas d) et e).

⁵⁵ [Microsoft Word - st14469-re04.fr05 \(europa.eu\)](#)

Ces quelques exemples sont non-exhaustifs, l'UE étant très présente sur la scène internationale et collaborant avec de nombreux acteurs.

Précisons cependant que l'efficacité du dispositif mis en place par l'Union européenne, en ce qui concerne l'établissement d'un cadre juridique permettant aux États de réprimer le financement du terrorisme (suite à l'adoption de la résolution 1373 qui concerne notamment le financement et le délit qui lui est associé (le blanchiment d'argent)), est limitée puisque qu'elle est essentiellement au niveau national.

Les relations inter-organisationnelles sont donc nombreuses et complexes, et ne cessent de s'intensifier. La lutte antiterroriste continue de nourrir les difficultés politiques, bien que de nombreuses alternatives soient possibles afin de les contourner, au titre desquelles on peut compter notamment l'action des organisations internationales. Il ne faut cependant pas négliger que ce sont les États qui définissent les priorités des organisations internationales. Ce sont ces derniers qui la financent, et, puisque les OI convoitent bien souvent les mêmes fonds, elles ont en réaction parfois les mêmes mandats ou activités, et le terrorisme ne fait pas exception. Une éventuelle duplication n'est pas à exclure, notamment puisque le fonctionnement des OI est un financement d'État pour des projets. Les programmes sont par ailleurs financés grâce à des contributions volontaires. Dès lors, comme la plupart des États et des régions ont les mêmes priorités en matière de financement, les OI convoitent bien souvent les mêmes terrains.

Il est cependant impossible d'étudier la lutte antiterroriste telle qu'appréhendue au sein des organisations internationales sans évoquer l'action des Nations Unies, véritable moteur normatif et politique en la matière au niveau universel.

Deuxième partie : Les répercussions de l'action onusienne et des paramètres géographiques, matériels et temporels sur l'efficacité de la lutte antiterroriste

L'étude de l'action onusienne en matière de lutte contre le terrorisme est essentielle à la compréhension de la stratégie pour lutter contre ce fléau telle que mise en place dans les relations inter-organisationnelles, ne serait-ce que par le nombre d'États membres présents au sein de ladite organisation, qui permet de prétendre à une certaine universalité.

Les Nations Unies sont à l'origine de nombreuses initiatives en matière de lutte contre le terrorisme, avec plus ou moins de réussite (**Chapitre 1**). Cependant, de nombreux paramètres tels que l'influence des organisations internationales régionales, le grand nombre de conventions sectorielles ou encore le basculement intervenu après 2001 viennent influencer les actions mises en place et donc altérer leur efficacité (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : Les acquis et échecs de l'action onusienne en matière de lutte contre le terrorisme

L'action onusienne en matière de lutte contre le terrorisme, si elle a été peuplée de réussites (**Section 1**) et de quelques échecs (**Section 2**), ne peut pas être envisagée sans étudier l'action du Conseil de sécurité (**Section 3**), dont l'initiative normative s'est largement diffusée.

Section 1 - Les réussites du système onusien

De nombreux ouvrages portant sur la lutte internationale contre le terrorisme telle qu'organisée au sein des organisations internationales prennent comme exemple le

système onusien.⁵⁶ Il est vrai que la portée universelle de l'Organisation des Nations Unies implique des ressources considérables vers lesquelles les acteurs de la communauté internationale se tournent régulièrement. La coopération inter-organisationnelle est stimulée par une variété de facteurs causaux, à la fois situationnels et structurels. Les organisations sont dépendantes de leur environnement, notamment en ce qui concerne l'accès aux ressources dites « rares » (principalement le personnel, les ressources financières et physiques). De nombreux objectifs ne sont pas réalisables sans l'accès aux ressources des autres organisations. La dépendance à l'égard des ressources a motivé la Communauté européenne lorsqu'elle s'est tournée vers les Nations unies à la fin de 1991 pour entamer une coopération. En effet, ses ressources en matière de *soft power* ne comprenaient pas d'instruments militaires et se sont donc révélées inefficaces.

De plus, historiquement, la lutte contre le terrorisme international a, au plan universel, été en premier lieu engagée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Les pays appartenant à cette organisation ont en effet senti très tôt la nécessité de lutter contre les détournements d'aéronefs et contre les autres actes de violence dirigés contre l'aviation civile internationale, quels qu'en soient les motifs. L'œuvre ainsi accomplie au sein des institutions spécialisées, et tout spécialement de l'OACI, a en définitive été tout à fait fructueuse. En effet, les instruments traitant de la question du terrorisme concernant l'aviation civile sont les plus anciens et les plus nombreux.⁵⁷ Il est intéressant de noter que l'OACI présente aujourd'hui une dimension quasi-universelle, ne serait-ce que *de facto* par le nombre de ses membres et la nécessité d'une adhésion large en raison du caractère indispensable de ses compétences. L'OACI dépend par ailleurs aujourd'hui des Nations Unies.

Les Nations Unies se sont saisies de la question du terrorisme dès 1972, mais c'est véritablement avec la résolution 40/85 adoptée en 1985 que l'Assemblée générale condamne « *sans équivoque, comme criminels, tous les actes, méthodes et pratiques de terrorisme, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs* » et « *demande à*

⁵⁶ Notamment : Daniel, N. N. (1987). *La coopération juridique internationale des démocraties occidentales en matière de lutte contre le terrorisme*. L'Harmattan ; P. Klein. (2007). *Le droit international à l'épreuve du terrorisme*. Tiré à partir du Recueil des cours, tome 321 (2006). MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS ; van Krieken, P. (2002). *Terrorism and the International Legal Order: With Special Reference to the UN, the EU and Cross-Border Aspects*. Amsterdam University Press.

⁵⁷ On peut notamment citer la Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, la Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, la Convention de 2010 sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, ou encore le Protocole de 2014 portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs.

tous les États de se conformer à l'obligation qui leur incombe, en vertu du droit international, de s'abstenir d'organiser ou d'encourager des actes de terrorisme dans d'autres États, d'y aider ou d'y participer ou de tolérer sur leur territoire des activités organisées en vue de l'exécution de tels actes ».

Ainsi, au terme de près de vingt ans de discussion, l'Assemblée générale a condamné clairement le terrorisme tout en rappelant la légitimité des luttes de libération nationale conformément à la Charte. Toutefois, les débats montrent que cette dernière formulation n'est pas interprétée par tous de la même manière. L'examen des textes successivement approuvés depuis 1972 n'en montre pas moins une attitude de plus en plus critique de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité à l'égard du terrorisme. Si les Nations Unies ont fait en ce domaine œuvre moins concrète que les institutions spécialisées, cette œuvre n'en a pas moins été positive⁵⁸.

Dans le domaine conventionnel, le principal instrument à vocation universelle actuellement en vigueur est la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme⁵⁹. Celle-ci érige donc en infraction, en son article 2, le fait de fournir ou de réunir des fonds

« dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre [u]n acte qui constituent une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe [il s'agit des « conventions sectorielles » adoptées depuis 1970] ; [t]out autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ».

Cette convention est un instrument fondamental au sein des Nations Unies, et constitue un texte de référence, auquel il est directement renvoyé, notamment dans la résolution 1373.

⁵⁸ Guillaume, G. (1997). « Terrorisme et droit international (Volume 215) ». *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.

⁵⁹ Son texte est annexé à la résolution A/54/109 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

En pratique, l'ONU a une double fonction dans la lutte contre le terrorisme : une fonction normative au travers de l'adoption de résolutions et autres instruments juridiques⁶⁰ ainsi qu'une fonction coercitive avec l'adoption de sanctions contre les individus et groupes terroristes. Le corpus juridique applicable en matière de terrorisme permet une application large du droit international qui permet aux États de coopérer efficacement les uns avec les autres pour combattre le terrorisme. En effet, aucune thématique liée au terrorisme n'est totalement indépendante du cadre général de droit international. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme touchant le droit à un procès équitable dans les procédures relevant du droit pénal international et le développement de ce dernier peuvent influencer l'évolution desdites normes en droit international relatif aux droits de l'homme. Les décisions en matière d'extradition devront tenir compte à la fois du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés. En situation de conflit armé où le droit international humanitaire s'applique, le droit international relatif aux droits de l'homme restera également applicable.

Dans le cadre de sa fonction normative, les États membres ont adopté en 2006 la *Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*⁶¹ qui est un instrument global unique destiné à soutenir l'action de lutte contre le terrorisme sur les plans nationaux, régionaux et internationaux. Tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies l'ont adoptée par consensus en 2006 et ont décidé pour la première fois d'une démarche stratégique et opérationnelle commune pour lutter contre le terrorisme. Cette stratégie comprend quatre piliers : faire face aux conditions qui favorisent la propagation du terrorisme, promouvoir des mesures pour prévenir et combattre le terrorisme, renforcer la capacité des États à prévenir le terrorisme et à lutter contre lui ainsi qu'assurer le respect des droits de l'homme pour tous et l'État de droit dans la lutte contre le terrorisme. Afin de veiller à la mise en œuvre de cette Stratégie, l'ONU a mis en place une « Équipe spéciale contre le terrorisme », avec en son sein, le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme (UNCCT), qui appuie la Stratégie depuis 2011. Ces deux structures ont plus récemment été intégrées au sein d'un Bureau de la lutte contre le terrorisme suite à l'adoption de la résolution 71/291 par l'Assemblée générale. La mise en place de ces dispositifs est assez évocatrice de la volonté de l'organisation universelle d'accroître la diffusion et l'efficacité de ses résolutions, afin d'agir notamment contre les États récalcitrants.

⁶⁰ Dix-neuf instruments universels contre le terrorisme ont été élaborés dans le cadre du système des Nations Unies, concernant des activités spécifiques du terrorisme.

⁶¹ Résolution A/RES/60/288 de l'Assemblée générale.

Section 2 - Les échecs du système onusien

Malgré les tentatives d'adoption d'une convention générale sur le terrorisme international qui entendait corriger les difficultés à s'accorder sur une définition universelle par l'élaboration d'un texte cohérent susceptible de recevoir une approbation universelle, le projet n'a jamais abouti⁶². Aujourd'hui encore, de nombreuses difficultés et profondes divergences existent et empêchent de parvenir à une définition du terrorisme.

La grande diversité des autres instruments juridiques adoptés par les Nations Unies permet de relativiser l'absence de convention générale. Le cadre juridique international en matière de terrorisme est ainsi aujourd'hui constitué des nombreuses conventions, des résolutions du CSNU et de l'AGNU ainsi que de la jurisprudence. Ainsi, « *l'un des enseignements que l'on peut tirer de l'analyse du cadre juridique international relatif au terrorisme est que sa structure est complexe et imbriquée* ». ⁶³

L'engagement de l'Organisation des Nations unies dans la lutte contre le terrorisme a fréquemment été mis en cause dans le passé. On a ainsi souvent reproché à l'Organisation mondiale une approche de ce phénomène trop centrée sur ses causes plutôt que sur les moyens de le combattre. On l'a également accusée de faire preuve de tolérance à l'égard de certaines formes de violence lorsque l'Assemblée générale rappelait la légitimité des actes des mouvements de libération nationale et son refus de les assimiler au terrorisme⁶⁴.

De façon générale, la coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme a un certain retard dû au fait que les États n'ont pas toujours mesuré ses conséquences et ses risques⁶⁵, mais aussi, plus généralement, que c'est un domaine qui touche aux principes fondamentaux de la souveraineté nationale. Elle implique un minimum de compatibilité entre les systèmes pénaux internes pour qu'ils parviennent à « coopérer », des relations de confiance réciproques entre États et une confiance des

⁶² P. d'Argent, « Examen du projet de convention générale sur le terrorisme international », *Le droit international face au terrorisme*, colloque Cedin-Paris I, Pedone, Paris, 2002, p. 121.

⁶³ Questions les plus fréquemment posées sur les aspects du droit international touchant la lutte contre le terrorisme. (2009).

⁶⁴ Voir par exemple Jean-Marc Sorel, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme? » dans Karine Bannelier et al., dir., *Le droit international face au terrorisme*, Paris, A. Pedone, 2002, p. 54; Nicholas Rostow, « Before and After : The Changed UN Response to Terrorism Since September 11th » (2002) *Cornell Int'l L.J.* 475 aux pp. 475 et s.

⁶⁵ C. Bassiouni, « Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment », *Harvard International Law Journal*, vol. 43, n°1, 2002, pp. 83-103, spéc. p. 83.

États dans les systèmes pénaux des autres États. Cette confiance est indispensable notamment à la reconnaissance des jugements pénaux étrangers⁶⁶. Si cette coopération internationale est difficile, elle est en même temps inévitable parce que c'est la seule réponse adaptée « à une menace déterritorialisée et qui concerne chacun »⁶⁷.

S'il est vrai que l'ONU a été très active à partir des attentats de 2001, le terrorisme reste un domaine d'action particulier et d'actualité.

Le 30 juin 2021, l'AGNU a adopté par consensus une résolution⁶⁸ réaffirmant la volonté des États membres de travailler ensemble dans la lutte contre le terrorisme. Cette résolution intervient dans le cadre du septième examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des NU, et comprend plusieurs mises à jour de fond pour guider les efforts des États membres jusqu'à son prochain examen biennal en 2023. De façon plus équivoque encore, le Conseil de sécurité a adopté en 2019 la résolution 1462⁶⁹ qui renforce son arsenal contre le financement du terrorisme et inclut notamment d'autres entités comme le GAFI et Interpol. Revenons plus en détail sur l'action de cet organe.

Section 3 - L'action du Conseil de sécurité : d'une condamnation sectorielle à une condamnation générale

3.1. L'évolution exponentielle de l'action du Conseil de sécurité

Du fait de son mandat, il est impossible d'envisager l'action des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme sans envisager (même de manière élémentaire) les différentes interventions du Conseil de sécurité. En effet, en vertu de la Charte des Nations Unies, il revient au Conseil de sécurité d'œuvrer en faveur du règlement des différends internationaux, dans le cadre du chapitre VI, ou d'agir pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris par le biais de l'imposition de mesures coercitives, en vertu du chapitre VII. Dans le cadre des Nations Unies, chacun des deux principaux organes politiques de l'organisation a traité de la problématique dans son domaine de compétence respectif. Si l'Assemblée générale a été la première à se saisir

⁶⁶ On pense notamment au principe non bis in idem.

⁶⁷ Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme*, présenté par M. Delebarre, n° 1716, 6 juillet 2004, p. 5.

⁶⁸ A/RES/75/291.

⁶⁹ S/RES/2462 (2019).

de cette question, c'est clairement le Conseil de sécurité qui a, par la suite, assumé un rôle de premier plan dans ce domaine, auquel il a accordé un degré de priorité extrêmement élevé.

Historiquement, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies apparaît en première ligne sur le front de la lutte contre le terrorisme international au sein du système onusien⁷⁰. Même si le mot terrorisme n'est pas mentionné dans la résolution 286 (1970) du 9 septembre 1970, cette résolution marque le point de départ de l'engagement du Conseil dans la lutte contre le terrorisme international, tant il est vrai que l'idée précède le mot⁷¹. Réagissant à une prise d'otages consécutive à un détournement d'avion, le Conseil avait alors « [d]emand[é] aux États de prendre toutes les mesures juridiques possibles pour empêcher tout nouveau détournement ou toute autre ingérence dans les liaisons aériennes internationales civiles. » Outre le début de l'implication du Conseil dans la lutte contre le terrorisme international, cette résolution atteste l'ancienneté de la conviction que le droit international est en mesure d'apporter des réponses au problème de terrorisme⁷².

L'évolution de la condamnation sectorielle du terrorisme (condamnation de certaines catégories d'actes terroristes) à la condamnation générale (condamnation de tous les actes de terrorisme) s'est faite en deux étapes très espacées.

Le Conseil a d'abord emprunté la voie de la prévention. L'approche préventive, quoique criminologique, domine les 3 premières résolutions du Conseil relatives au terrorisme : les résolutions 286 (1970), 579 (1985) du 18 décembre 1985 invitant les États à prévenir et à réprimer le terrorisme et la résolution 635 (1989) du 14 juin 1989 relative au marquage des explosifs plastiques ou en feuilles aux fins de détection. Ensuite, le Conseil en est arrivé à condamner le terrorisme. La première condamnation

⁷⁰ La première intervention du Conseil se situe avant le premier texte spécifique consacré au terrorisme dans le cadre des Nations Unies, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après AGNU) (rés. 3034 (XXVII) du 18 décembre 1972, par 76 voix pour, 34 voix contre et 16 abstentions). C'est en 1994 que l'Assemblée générale a adopté la déclaration visant à éliminer le terrorisme international. Cf. E. David, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme international », dans J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., tome 1, Paris, Economica, 2005, pp. 163-200 (spéc. p. 167). Les États apparaissent aussi après le Conseil de sécurité dans ce registre (*ibid.*, pp. 168 ss.), de même que les réglementations générales de coopération qui se sont développées sur le plan régional (*ibid.*, p.171).

⁷¹ Contra : Chantal de Jonge Oudraat croit pouvoir faire remonter l'introduction du terrorisme dans l'agenda du Conseil de sécurité « in the early 1990s » (au début des années 1990 [traduction libre]). C. de Jonge Oudraat, « The Role of the Security Council », dans J. Boulden et T. G. Weis (dir. publ.), *Terrorism and the UN*, Bloomington et Indianapolis, Indiana University Press, 2004, pp. 151-172 (spec. p. 151).

⁷² Glennon & Sur, 2008, Chap. 10, Le processus d'intervention du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme international, James Mouangué Kobila.

remonte à la déclaration faite, par le président du Conseil, le 9 octobre 1985, rappelée dans la résolution 579 (1985) le 18 décembre 1985⁷³. Cette condamnation tardive du terrorisme peut surprendre, alors que les Nations Unies y ont été confrontées dès la troisième année de l'adoption de la Charte, avec l'assassinat du comte Folke Bernadotte en Palestine le 17 septembre 1948. Cette tardiveté s'explique toutefois par la guerre froide et par les dissensions internationales qui empêchaient toute décision consensuelle au Conseil.

Enfin, une quinzaine d'années plus tard, la résolution 1269 (1999) du 19 octobre 1999 relative à diverses mesures générales de lutte contre le terrorisme formule, pour la première fois, une condamnation générale du terrorisme, en « [c]ondamnant tous les actes de terrorisme, quels qu'en soient les motifs, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs. »⁷⁴.

L'évolution du Conseil dans la condamnation des différentes formes du terrorisme (du terrorisme islamiste, à vocation internationale, au terrorisme séparatiste ou de libération nationale, de portée essentiellement interne) résulte de la dépolitisation du terrorisme à travers la disqualification et la délégitimation des motifs qui pourraient le justifier. La condamnation du terrorisme par le Conseil s'est progressivement systématisée et est devenue catégorique, englobant toutes les formes de terrorisme. Le Conseil a commencé par se saisir du *terrorisme international* dès la résolution 579 (1985) du 18 décembre 1985, qui invite les États à prévenir et à réprimer le terrorisme. La surenchère dans la condamnation de toutes les formes de terrorisme sera atteinte avec la résolution 1617 (2005), du 29 juillet 2005, dans laquelle le Conseil qualifie « tous les actes de terrorisme, quels qu'ils soient, [comme] criminels et injustifiables, quels qu'en soient les motivations, l'époque et les auteurs ».

Le terrorisme est devenu une préoccupation constante du Conseil de sécurité qui y voit une menace à la paix et à la sécurité internationales. Cela l'a conduit à développer une législation soutenue, d'une efficacité juridique plus grande puisque les États membres des Nations Unies se sont retrouvés dans l'obligation d'appliquer immédiatement des mesures qui n'étaient prévues auparavant que par des conventions et qui ne liaient que les États parties à ces conventions.

⁷³ Voir le troisième alinéa du préambule de la résolution 579 (1985) du 18 décembre 1985.

⁷⁴ Voir le deuxième alinéa du préambule de la résolution 1269 (1999) du 19 octobre 1999.

L'adoption de la résolution 1373 (2001)⁷⁵ marque le franchissement d'un autre seuil par le Conseil à cet égard. Ce texte est considéré par la quasi-totalité des commentateurs comme une manifestation d'un véritable pouvoir « législatif » du Conseil de sécurité⁷⁶. Adoptée par cet organe en réaction aux attentats du 11 septembre 2001, cette résolution impose aux États membres des Nations Unies un ensemble d'obligations en vue de lutter contre le financement du terrorisme et d'amener les États à exercer un contrôle plus strict sur leur territoire et leurs frontières. Elle reprend un certain nombre des dispositions de la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, qu'elle rend instantanément obligatoires pour tous les États.

Le Conseil transforme de la sorte en normes de portée générale des obligations conventionnelles qui n'avaient jusque-là pu produire d'effet juridique, la Convention de 1999 n'étant pas encore entrée en vigueur en raison d'un nombre particulièrement réduit de ratifications⁷⁷. En adoptant de la sorte des énoncés obligatoires, généraux, permanents et abstraits (puisque leur application n'est en rien limitée, ni dans le temps, ni à une situation particulière)⁷⁸, le Conseil de sécurité s'est ainsi posé, pour la première fois de son histoire, en créateur de normes générales, exerçant sur la scène internationale un pouvoir en tous points semblables à celui du législateur dans l'ordre juridique interne des États. Dès lors, on s'éloigne une nouvelle fois considérablement de la figure « classique » du Conseil en tant qu'organe « de police », chargé de faire face à des situations particulières de menace pour la paix et la sécurité internationales en adoptant des mesures ponctuelles pour juguler les crises. Cette incursion du Conseil de sécurité dans le champ législatif s'est répétée en 2004, avec l'adoption de la résolution

⁷⁵ Rés. CS 1373, Doc. off. CS NU, 2001, 4385e séance, Doc. NU S/RES/1373.

⁷⁶ Voir, entre autres auteurs, N. Angelet, « Vers un renforcement de la prévention et de la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques », dans K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten et B. Delcourt (dir. publ.), *Le droit international face au terrorisme*, p. 219 ; O. Corten « Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme », *ibid.*, pp. 275-276 ; P.-M. Dupuy, « La communauté internationale et le terrorisme », dans *SFDI*, Paris, Pedone, 2004, p. 36 ; A. Pellet, « La terreur, la guerre, L'ONU : que faire des Nations Unies ? », *European Integration Studies* (Miskolc), 2002, p. 18 ; Alcaide Fernández, J. (2001). La «guerra contra el terrorismo»: ¿una «opa hostil» al derecho de la comunidad internacional? *Revista Española de Derecho Internacional*, 53(1/2), 289-302 ; Y. Sandoz, « Lutte contre le terrorisme et droit international : risques et opportunités », dans Labayle, H. (1986). *Droit international et lutte contre le terrorisme. Annuaire Français de Droit International*, 32, pp. 329-330. à l'opposé, certains auteurs, comme Sandra Szurek, voient dans ce texte une « résolution-cadre » plutôt qu'un acte législatif (S. Szurek, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *RGDIP*, 2005, pp.15-17).

⁷⁷ Voir à ce propos Nicolas Angelet, « Vers un renforcement de la prévention et de la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques » dans Karine Bannelier et al., dir., pp. 221 et 227.

⁷⁸ Sur ce dernier point, voir Luigi Condorelli, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international? » (2001) *RGDIP*. 829 à la p. 834; Nicolas Angelet, *ibid.* à la p. 223.

1540 (2004), dans laquelle cet organe énonce de nouvelles obligations de portée générale pour l'ensemble des États en vue de prévenir l'utilisation par des (groupes) terroristes d'armes de destruction massive⁷⁹. Ici encore, ce sont les impératifs de la lutte contre le terrorisme qui paraissent justifier l'exercice de pareils pouvoirs exceptionnels.

Quoiqu'il en soit de ce dernier point, il apparaît donc au total que le domaine de la lutte contre le terrorisme s'est avéré particulièrement « porteur » pour justifier l'exercice, par le Conseil de sécurité, de pouvoirs de nature judiciaire et législative qui ne lui sont aucunement reconnus par la Charte. Ceci n'a sans doute rien d'étonnant. Sur le plan international comme sur le plan interne, les nécessités de l'action antiterroriste apparaissent comme la motivation par excellence susceptible de justifier toutes les dérogations, de même que la concentration de pouvoirs au sein de certains organes et instances. Dans l'un et l'autre contexte, selon certains auteurs⁸⁰ l'argument de la lutte contre le terrorisme sert particulièrement bien le pouvoir. La concentration de tels pouvoirs aux mains du Conseil de sécurité aurait sans doute pu difficilement être imaginée en d'autres temps ou dans d'autres contextes.

3.2. *Les mécanismes de suivi et de contrôle institués dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international*

Le contrôle de la mise en œuvre des actes institutionnels constitue une préoccupation constante au sein des organisations internationales⁸¹. Ce souci s'est manifesté avec une acuité toute particulière dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au sein des Nations Unies. Trois comités ont ainsi été créés dans ce domaine entre 1999 et 2004, et continuent à jouer un rôle particulièrement actif dans la supervision de la mise en œuvre des mesures décidées par le Conseil de sécurité. Il s'agit du « Comité des sanctions » institué par la résolution 1267 (1999) imposant des mesures coercitives à

⁷⁹ Rés. CS 1540, Doc. off. CS NU, 2004, 4956e séance, Doc. NU S/RES/1540, art. 2. Voir sur ce point Serge Sur, « La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques » (2004) 108 R.G.D.I.P. 855.

⁸⁰ Klein, P. (2007). « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? ». *Revue québécoise de droit international*, pp. 133-147. https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_2007_hos_1_1_1397

⁸¹ Voir de façon générale sur ce point J. Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des États », *Recueil des cours*, tome 182 (1983), pp. 143-245 ; H. G. Schermers et N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 3^e ed., La Haye, Londres, Boston, Nijhoff, 1995, pp. 870 ss.

l'encontre des talibans⁸², du Comité contre le terrorisme créé par la résolution 1373 (2001) et enfin de celui mis sur pied par la résolution 1540 (2004) portant sur les armes de destruction massive.

Le deuxième de ces comités, établi par la résolution 1373 (2001), possède une compétence beaucoup plus générale que celui établi en 1999. Aux termes du paragraphe 6 du texte qui l'institue, cet organe – par la suite baptisé Comité contre le terrorisme – est chargé de suivre l'application de la résolution et d'examiner les rapports des États membres sur les mesures prises pour donner suite aux mesures imposées par le Conseil en matière de lutte contre le terrorisme. En dépit de la définition succincte de son mandat, ce comité a depuis lors joué un rôle de premier plan dans l'organisation de la lutte contre le terrorisme, et plus précisément dans la coordination et la « stimulation » des activités des États dans ce domaine. Les obligations mises à la charge des États membres de l'Organisation se sont en effet rapidement avérées particulièrement exigeantes, spécialement pour les États en développement, dont la plupart ne disposaient pas des moyens et/ou de l'expertise nécessaires pour la mise en œuvre effective des mesures édictées dans la résolution 1373 (2001). Les attentes à l'égard des États membres dans ce domaine s'articulent en effet en trois stades : tout d'abord, se doter d'une législation nationale appropriée pour lutter contre le terrorisme ; ensuite, renforcer l'appareil exécutif de façon à permettre la mise en application concrète de ces mesures législatives ; enfin, développer la coopération avec les autres États afin d'accentuer la lutte contre le terrorisme.

C'est donc bien une mobilisation importante de leurs moyens, de leurs ressources et de leurs énergies qui est attendue de la part des États membres de l'ONU pour mettre la résolution 1373 (2001) concrètement en œuvre. Ce degré élevé d'exigence est sans nul doute l'un des principaux facteurs qui expliquent une certaine dégradation, au fil du temps, de la façon dont les États membres se sont acquittés de leur obligation de faire rapport auprès du Comité contre le terrorisme sur les mesures de mise en œuvre qu'ils avaient adoptées. Si les premiers rapports ont en effet été présentés par la quasi-totalité de ces États dans les délais requis, ce fut moins le cas par la suite. Ainsi, selon un état de la situation dressé fin septembre 2005, une soixantaine d'États n'avaient pas remis leur

⁸² Sur la création de ce comité et les extensions successives de son mandat, voir de façon E. Rosand, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *AJIL*, 2004, pp. 747-748.

rapport dans les délais prescrits⁸³. Les nombreux rappels à l'ordre adressés par le Conseil de sécurité aux États retardataires⁸⁴ ne semblent pas avoir eu d'effets très probants à cet égard. On notera encore qu'en 2005 le mandat du Comité contre le terrorisme a été étendu à l'examen des rapports faits par les États membres de l'ONU sur les mesures qu'ils ont adoptées en vue de lutter contre l'incitation au terrorisme, comme les y appelle la résolution 1624 (2005)⁸⁵.

Enfin, le Conseil de sécurité a institué un troisième comité par sa résolution 1540 (2004), dont l'objet est la prévention du risque d'utilisation d'armes de destruction massive par des acteurs non étatiques, en particulier par des groupes terroristes⁸⁶. Ce comité est, lui aussi, chargé d'examiner les rapports qui doivent être soumis périodiquement par les États membres de l'ONU pour rendre compte des mesures prises pour la mise en œuvre de cette résolution. Dans son cas également, des retards significatifs ont rapidement pu être constatés dans la présentation par les États membres – et en particulier par nombre d'États en développement – des rapports requis⁸⁷.

Finalement, le Conseil de sécurité a donc accordé une importance de premier plan au suivi et à la mise en œuvre des principales décisions qu'il a adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il s'est doté de mécanismes de contrôle aux moyens étendus, qui lui permettent de suivre de près la façon dont laquelle les États membres s'acquittent des obligations – souvent onéreuses – mises à leur charge par le Conseil dans ce domaine. Il a par-là confirmé de manière très concrète la détermination qu'il a régulièrement proclamée en matière de lutte contre le terrorisme, en lui accordant un degré de priorité extrêmement élevé.

⁸³ Lettre adressée au président du Conseil de sécurité par la présidente du comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001), *Dix-septième programme de travail, 1^{er} octobre-31 décembre 2005*, S/2005/663, p. 3. Pour d'autres constats antérieurs du même type, voir notamment les déclarations du président du Conseil en date du 16 octobre 2003 (doc. S/PRST/2003/17) et du 18 janvier 2005 (doc. S/PRST/2005/3).

⁸⁴ Voir notamment les déclarations du président du Conseil en date du 15 avril 2002 (doc. S/PRST/2002/10), du 8 octobre 2002 (doc. S/PRST/2002/26) et du 4 avril 2003 (doc. S/PRST/2003/3), ainsi que la déclaration jointe à la résolution 1456 (2003) du 20 janvier 2003, par. 4, al. i).

⁸⁵ Résolution du 14 septembre 2005, par. 5-6.

⁸⁶ Résolution du 28 avril 2004, par. 4.

⁸⁷ Voir le premier rapport du président du Comité en date du 8 décembre 2004, doc. S/2004/958, par. 11 et, en annexe II, la liste des 105 États qui n'avaient pas soumis leur premier rapport.

Comme l'a constaté la doctrine,⁸⁸ le bilan de ces différents mécanismes de suivi s'avère impressionnant à plus d'un égard. Mais ce bilan positif doit aussi être nuancé sur plusieurs points. Ainsi, on a relevé que l'évaluation opérée par le Comité contre le terrorisme était globalement menée sans critères précis et en l'absence d'une définition généralement acceptée du terrorisme. De même, on a souligné que le Comité n'examinait pas la conformité des mesures adoptées par les États aux normes de protection des droits fondamentaux, ou encore que la bonne exécution de la résolution 1373 (2001) faisait peser une charge importante – financière en particulier – sur nombre d'États membres des Nations Unies dont les ressources sont limitées. Le constat de ces difficultés peut sans doute être également étendu aux deux autres comités mentionnés ci-dessus. Il illustre indéniablement un certain nombre des limites que l'action du Conseil de sécurité peut rencontrer dans ce domaine.

3.3. *Les controverses autour de l'action du Conseil de sécurité*

Si Pierre Klein reconnaît que les dommages humains et matériels considérables causés par les attentats du 11 septembre 2001, de même que le risque de l'utilisation d'armes (ou de moyens) de destruction massive par des (groupes) terroristes mettent pleinement en évidence la nécessité d'une coopération internationale forte et structurée dans ce domaine afin de tenter de prévenir la récurrence de tels événements, il considère malgré tout que la façon dont cette question a été gérée par le CSNU suscite de nombreuses réserves.⁸⁹

Tout d'abord une réserve sur la méthode, en raison de la prétention de cet organe de concentrer en ses mains les pouvoirs « exécutif », « judiciaire » et « législatif » en l'absence de tout contrôle juridictionnel ou politique extérieur.

Une réserve sur le fond est également considérée par l'auteur, en raison de la priorité quasiment absolue accordée par le Conseil à la lutte contre le terrorisme. P. Klein s'enjoint à s'interroger sur l'éventualité que le Conseil ait hypertrophié le phénomène,

⁸⁸ E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales). LGDJ ; Klein, P. (2007). « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? ». *Revue québécoise de droit international*, pp. 133-147. https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_2007_hos_1_1_1397 ; J. Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des États », *Recueil des cours*, tome 182 (1983), pp. 143-245.

⁸⁹ Klein, P. (2007). « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? ». *Revue québécoise de droit international*, pp. 133-147. https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_2007_hos_1_1_1397.

consacrant la priorité des préoccupations des plus puissants de ses membres⁹⁰ sur celles de la vaste majorité des États pour lesquels les guerres ou les famines continuent à constituer des menaces considérablement plus graves et plus meurtrières que les actes de terrorisme⁹¹. De façon générale, l'on revient à des considérations aux fins de savoir si le Conseil de sécurité est légitime à agir au nom de la « communauté internationale ».

Certains auteurs tempèrent cependant ces critiques vis-à-vis du Conseil de sécurité⁹². En effet, ils considèrent qu'il s'est formé un solide consensus, voire une *opinio juris* sur la manière dont le CSNU entend assumer sa fonction de « responsable principal » du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le vote largement majoritaire ou à l'unanimité de nombreuses résolutions postérieures, la pratique des États, notamment la collaboration avec les comités pertinents, le suivi des recommandations de ces derniers, etc., en sont autant de preuves, démontrant ainsi une volonté ferme et généralisée de la « communauté internationale » de lutter contre le terrorisme. Il semblerait par ailleurs que la majorité des États ne voient pas d'un mauvais œil les innovations du Conseil quant à l'« art » et à la « manière » de « forger » le droit.

Si l'on s'interroge cependant sur l'efficacité de la stratégie antiterroriste du Conseil de sécurité (qui infuse l'ensemble du droit international), il est nécessaire de prendre plusieurs éléments en compte. L'adoption des résolutions 1373 et 1540 sur la base du chapitre VII entraîne pour les États membres des Nations Unies l'obligation de les appliquer d'office, ce à quoi veillent le CCT et le comité 1540 qui ont, dans le Conseil de sécurité, un appui de poids⁹³.

⁹⁰ Voir sur ce point Jonge Oudraat, supra note 61 à la p. 151. « *Although every permanent member of the Security Council has been the object of terrorist attacks, the United States has been the driving force behind the Council's increasingly activist stance on terrorism* » (Bien que tous les membres permanents du Conseil de sécurité aient été visés par des attaques terroristes, les États-Unis ont été la force motrice de la posture de plus en plus activiste du Conseil en matière de terrorisme [traduction libre]).

⁹¹ Voir Yves Sandoz, « Lutte contre le terrorisme et droit international : risques et opportunités » (2002), S.Z.I.E.R. 319 aux pp. 340 et 342. Un questionnement similaire est envisagé dans Glennon, M., & Sur, S. (2008). *Terrorism and International Law / Terrorisme Et Droit International 2006 (Centre for Studies and Research in International Law and Int) (French and English Edition)* (Bilingual éd.). Brill Nijhoff.

⁹² Glennon & Sur, 2008, Chap. 11, La stratégie antiterroriste du Conseil : esquisse d'un bilan provisoire de la mise en œuvre des résolutions 1373 et 1540, Abdoulaye Tine.

⁹³ L'expérience des tribunaux pénaux internationaux (TPI) (pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie) démontre l'avantage qu'un organe subsidiaire du Conseil peut tirer de sa « parenté » avec ce dernier, à savoir sa capacité de contraindre d'éventuels États récalcitrants.

Le bilan de l'action de l'ONU dans le domaine de la lutte contre le terrorisme s'avère donc pour le moins contrasté⁹⁴. S'il est vrai que les Nations Unies sont fréquemment accusées d'être une organisation bureaucratique et peu opérationnelle, il ne faut pas négliger certains éléments. En effet, bien que les États mettent beaucoup de temps à ratifier les conventions adoptées au sein des Nations Unies et que, lorsqu'ils procèdent à la ratification, celle-ci n'est pas toujours suivie d'effets dans la législation nationale, il ne faut pas sous-estimer la portée de la fonction « déclaratoire » des Nations Unies⁹⁵. En effet, le terrorisme est loin d'être un phénomène objectif, sa définition fluctuant au gré des points de vue et des approches. Ainsi, dans ce contexte, les travaux très généraux menés dans le cadre des Nations unies ont le mérite d'affirmer que le terrorisme est un problème universel, qui concerne tous les États de la planète. Trop souvent, la détermination de certains États à lutter contre le terrorisme a été affaiblie par la crainte qu'ils ont que cette lutte ne soit qu'un prétexte pour réaliser d'autres desseins moins avouables. L'ONU est ainsi probablement plus écoutée quand elle parle de terrorisme, et donc plus efficace en profondeur, que des discours plus martiaux, mais dont la légitimité est contestée. De plus, l'ONU joue un rôle essentiel d'appui pour les États les plus faibles, notamment avec l'ONUSC, qui apporte une expertise technique et juridique aux États qui en ont besoin, afin de mettre en conformité leur législation anti-terroriste avec les conventions des Nations unies.

De plus, finalement, sur la question d'une éventuelle omniprésence du système onusien, il apparaît que celle-ci est à relativiser. Pour reprendre les propos de Yoni Bastok (Annexe 1), l'UE est au moins aussi présente que les Nations Unies, et ce dans beaucoup de régions. En termes de production normative, il indique fermement que c'est véritablement le domaine où l'ONU ne peut être considérée comme omniprésente, à l'inverse de la formation et l'assistance technique par exemple.

⁹⁴ Glennon & Sur, 2008, Chap. 13, L'action des OI : L'ONU et le terrorisme en tant que menace pour la paix et la sécurité internationales.

⁹⁵ *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme et présenté par M. Delebarre.* (2004). <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i1716.asp>.

Chapitre 2 : L'impact des spécificités géographique, matérielle et temporelle sur la lutte contre le terrorisme au sein des organisations internationales

Nous avons tenté de démontrer que de nombreux paramètres doivent être pris en considération afin de mettre en place une coopération internationale inter-organisationnelle efficace. Ainsi, les organisations régionales et leurs relations avec les organisations universelles peuvent impacter l'efficacité d'une telle lutte (**Section 1**), de même que le grand nombre de conventions sectorielles (**Section 2**). Enfin, les attentats de 2001 marquent un tournant certain en termes de coopération inter-organisationnelle et production normative (**Section 3**).

Section 1 - L'articulation entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales

Les relations entre organisations universelles et organisations régionales méritent une attention particulière. Il est intéressant de remarquer de prime abord que, en droit des organisations internationales, peu d'attention a été donnée à la question du fait institutionnel régional, ainsi qu'à celle de l'articulation juridique des relations entre universalisme et régionalisme sous un angle institutionnel⁹⁶. Et pourtant, la multiplication des organisations régionales dans l'ordre juridique international a donné lieu à l'émergence de relations particulières entre ces organisations et les organisations universelles.

La famille des organisations universelles présente une relative homogénéité que n'a pas celle des organisations régionales. Aujourd'hui, il convient même davantage de parler d'un monopole puisque la catégorie d'organisation universelle ne semble s'appliquer qu'au système onusien.

D'autres dispositions de la Charte que celles évoquées précédemment dans le cadre de la première partie sont intéressantes pour notre étude et méritent d'être brièvement mentionnées. À ce titre, l'article 48, paragraphe 2, de la Charte prévoit que

⁹⁶ Boisson De Chazournes, L. (2011). « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles (Volume 347) », page 101. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.

les décisions adoptées par le Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales « *sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.* » Cette norme — comme la Conférence de San Francisco l’a rendu clair — est en fait relative aux mesures non seulement à caractère militaire, mais aussi non militaires (par exemple économiques, commerciales, diplomatiques, etc.) qui peuvent être décidées par le Conseil de sécurité en vertu de l’article 41. Le but de la disposition est de garantir l’exécution des décisions du Conseil de sécurité contre le risque que les États membres, appartenant en même temps à d’autres organisations internationales, puissent se soustraire à ces décisions en affirmant que la compétence en la matière a été « transférée » à ces organisations. Une hypothèse de ce genre est tout à fait possible : qu’il suffise de penser que les sanctions décidées par le Conseil de sécurité consistent fréquemment en des interdictions de commerce envers un pays déterminé et que la politique commerciale est de plus en plus souvent confiée à la compétence d’organisations internationales, volontiers à caractère régional.

En plus de cette fonction « négative », c’est-à-dire empêcher que les États membres ne se soustraient à l’obligation d’exécuter les décisions du Conseil de sécurité, « en se cachant » derrière l’organisation dont ils seraient membres, l’article 48, paragraphe 2, peut aussi avoir une fonction « positive ». L’action de l’organisation, ayant une compétence spécifique dans la matière objet de la décision, peut avoir un effet amplificateur de l’efficacité pratique des mesures délibérées par le Conseil de sécurité ; il n’y a en effet aucun doute que, par rapport à l’action individuelle des États membres, une action coordonnée au sein d’une organisation, qui puisse s’appuyer sur ses propres procédures et moyens, est bien plus efficace. Cette remarque est particulièrement valable dès lors qu’il s’agit d’une organisation régionale, dans laquelle il est souvent possible de réaliser un niveau de coopération et d’intégration plus élevé qu’il ne le serait dans une organisation à tendance universelle. Ce postulat s’applique d’autant plus à la lutte contre le terrorisme, où parvenir à un accord au niveau régional peut non seulement être facilité par d’éventuelles concordances idéologiques et politiques, mais aussi opérationnelles, dans un domaine où une connaissance parfaite des terrains d’opérations est essentielle à la réussite de ces dernières.

En tout état de cause, il est fort improbable d'imaginer que le statut d'une organisation régionale puisse contenir des dispositions expressément incompatibles avec les buts et les principes de la Charte. Il est même plutôt fréquent que ces statuts, ou d'autres actes de l'organisation, prévoient la « primauté » des obligations dérivant de la Charte et la responsabilité principale du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, comme l'article 7 du traité constitutif de l'OTAN; ou même que ces statuts qualifient l'organisation ou l'accord comme régional au sens du chapitre VIII de la Charte et confirment les responsabilités du Conseil de sécurité, comme le paragraphe 25 de la Déclaration du Sommet d'Helsinki du 10 juillet 1992 de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE, ensuite OSCE), ou, précédemment, les articles 102 et 137 de la Charte de l'OEA; et encore le Traité sur l'Union européenne qui, dans l'article 11 relatif à la politique étrangère et de sécurité commune, rappelle expressément les principes de la Charte des Nations Unies.

Finalement, le régionalisme s'est peu à peu imposé comme un mode alternatif des rapports entre organisations dans ce domaine aux dépens de la logique centraliste⁹⁷. En dépit des avantages que peut présenter la décentralisation régionale pour améliorer l'efficacité d'un système, y compris en matière de terrorisme, elle n'est pas exempte d'inconvénients, notamment en termes de concurrence. Du fait de relations parfois asymétriques, un déséquilibre est susceptible d'être introduit dans les relations entre l'organisation universelle et les organisations régionales. Guidés par leurs propres intérêts, ces dernières peuvent influencer voire bloquer certaines actions globales en utilisant leurs membres pour agir sur l'organisation universelle et diminuer d'autant la force de celle-ci, étant entendu que l'organisation régionale peut s'appuyer sur le levier financier ou celui de l'expertise pour orienter l'action centrale.

Si l'on en vient à la question de la compétition ou duplication entre le système onusien et les OI régionales, il semblerait d'après Yoni Bastok (Annexe 1) que celle-ci soit inexistante. En effet, les OI régionales ont souvent un mandat assez normatif, de forum d'échanges, mais ils ne font pas (ou très rarement) de renforcement des capacités. En ce point de vue, c'est souvent les OI régionales qui demandent aux Nations Unies de d'effectuer les missions d'assistance. La compétition ou le rapport de force apparaît

⁹⁷ E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). *Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales)*. LGDJ.

davantage entre les agences onusiennes ou entre les agences européennes et l'UE en tant que telle.

Section 2 - Les conséquences de la sectorialité des outils normatifs sur l'efficacité

Dresser un bilan de l'efficacité des mécanismes de prévention et de répression institués par les conventions « sectorielles » existantes apparaît particulièrement délicat⁹⁸. La doctrine se révèle d'ailleurs divisée sur cette question. Certains auteurs tirent aussi un bilan globalement positif du régime conventionnel existant⁹⁹. Soulignons les résultats significatifs atteints sur divers points. On a par exemple observé qu'alors qu'on dénombrait près d'une centaine de détournements d'avion réussis par an dans les années 70, au moment où les premières conventions sur la piraterie aérienne ont été adoptées, ce chiffre avait été divisé par dix depuis lors¹⁰⁰. Les mêmes auteurs s'empressent certes de rappeler que les progrès techniques réalisés dans différents domaines liés à la sécurisation du transport aérien et l'intérêt particulièrement puissant des États comme des compagnies aériennes d'assurer une sécurité optimale dans le domaine ont, à l'évidence, joué un rôle considérable dans cette évolution¹⁰¹. Ces éléments n'interdisent néanmoins pas de penser, à l'instar de Mario Bettati, que « *le fait que les normes édictées par ces conventions soient maintenant quasi universelles, et qu'en particulier il n'y ait plus de sanctuaires pouvant accueillir les auteurs de détournements d'avions, explique également que progressivement ce type de terrorisme ait régressé* »¹⁰². La même analyse pourrait sans doute être faite en ce qui concerne les prises d'otages, ou les attaques contre les personnes bénéficiant d'une protection internationale.

⁹⁸ Voir de façon générale sur ce point G. Gilbert, « The "Law" and "Transnational Terrorism" », *NYIL*, 1995, spécialement pp. 21 ss. et pp. 28 ss.

⁹⁹ Voir entre autres auteurs, généralement en ce sens, S. Szurek, « Le jugement des auteurs d'actes de terrorisme : quels tribunaux après le 11 septembre ? », dans K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten et B. Delcourt (dir. publ.), *Le droit international face au terrorisme*, Paris, A. Pedone, 2002, p. 306 ; A. Bianchi, « Enforcing International Law Norms against Terrorism : Achievements and Prospects », dans A. Bianchi (dir. publ.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism*, p. 494.

¹⁰⁰ Voir spécialement M. Bettati, « Conclusions générales », dans K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten et B. Delcourt (dir. publ.), *op. cit.*, p.352 ; A. Aust, « Comment to the Presentation by V. Röben », dans C. Walter, S. Vöneky, V. Röben et F. Schorkopf (dir. publ.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?* (Berlin/Heidelberg: Springer Verlag 2003), p. 2.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Supra* note 16.

Plus largement, la participation très importante des États à l'ensemble des instruments conventionnels en cause, de même que les appels répétés adressés par le Conseil de sécurité aux membres des Nations Unies pour qu'ils deviennent parties à ces textes, a même conduit certains auteurs à voir dans les conventions « sectorielles » les éléments d'un véritable « *ordre public international* ». En ce sens, Sandra Szurek va jusqu'à « *se demander s'il n'y a pas là l'affirmation de l'existence de conventions d'ordre public, c'est à dire de conventions auxquelles les États seraient tenus de souscrire pour des motifs supérieurs d'ordre public, dès lors que du fait de leur objet et de leur but elles constituent un moyen indispensable au maintien de la paix et de la sécurité internationales ... Les progrès enregistrés dans la ratification des conventions internationales contre le terrorisme, s'ils se poursuivent, attesteraient que les États admettent l'existence d'une obligation de s'engager conventionnellement fondée sur un motif d'ordre public comme participant à un titre essentiel de l'obligation générale de lutte contre le terrorisme* »¹⁰³.

Cette lecture, qui s'inscrit clairement dans une conception du droit international où la volonté des États est réduite à un rôle de second plan, est toutefois nuancée par l'auteure elle-même. S. Szurek rappelle en effet à cet égard que le jeu des réserves demeure admis par l'ensemble de ces instruments conventionnels, y compris les plus récents. Cela relativise quelque peu l'affirmation d'un véritable « ordre public international », évidemment peu compatible avec le jeu des mécanismes de réserves et d'objections aux traités, qui en amoindrissent inévitablement la portée.

Ces mécanismes, et leur utilisation récente par plusieurs États, confirme en tout cas l'importance du rôle de la volonté des États dans la mise en œuvre effective des conventions « sectorielles ». À cet égard, plusieurs auteurs, tout en tirant un bilan positif du cadre conventionnel existant, ont fait remarquer que son efficacité est avant tout tributaire de la volonté politique des États parties, qui ont parfois fait preuve de réticences plus ou moins importantes lorsqu'il s'agissait de donner une application concrète aux conventions sectorielles dans des situations précises.

Cette observation rejoint en fait les critiques formulées par un second courant doctrinal, pour lequel le bilan du régime conventionnel « sectoriel » existant s'avère

¹⁰³ S. Szurek, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *RGDIP*, 2005, p. 21.

beaucoup plus mitigé. Ces auteurs font ainsi valoir le caractère parcellaire du régime¹⁰⁴ et son utilité très relative lorsque ce sont des États eux-mêmes qui sont impliqués dans des actes de terrorisme¹⁰⁵. On pourrait ajouter à ces critiques le fait que les attentats du 11 septembre 2001 ont rappelé de façon dramatique les limites de ces mécanismes conventionnels en termes de prévention.

Il n'est pas sûr, pour autant, que de tels événements, aussi graves soient-ils, doivent conduire à remettre en cause le bien-fondé - ou l'efficacité - de l'approche suivie dans ces différentes conventions. Il serait pour le moins naïf, en effet, de croire que l'incrimination de certains comportements dans des textes juridiques, de même que l'organisation de leur répression, suffira à faire disparaître à l'avenir les comportements en cause. Les limites de l'action législative à cet égard ont déjà amplement été mises en évidence dans divers contextes nationaux. L'erreur, sur ce point, semblerait plutôt être de croire que l'adoption d'un cadre juridique visant à organiser la répression de certains actes puissent constituer la seule réponse à un phénomène aussi complexe que le terrorisme international. Ce dernier appelle indéniablement une réponse pénale, mais aussi politique, sociale et économique en vue de son éradication. C'est ainsi qu'au niveau des organisations internationales, la prévention contre l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme est un point focal, notamment depuis une Déclaration d'António Guterres en 2019¹⁰⁶, dans laquelle il indiquait qu'il « *faut mettre un accent renouvelé et durable sur la prévention* ». À ce titre, le Bureau de lutte contre le terrorisme des Nations Unies est particulièrement actif en la matière et fournit un appui au renforcement des capacités des États membres à élaborer des stratégies et des plans d'action. Le Bureau de lutte contre le terrorisme dirige le Groupe de travail du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme des Nations Unies sur la prévention et à la répression de l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme. Il fait aussi office de secrétariat pour le Groupe d'action de haut niveau du Secrétaire général sur la prévention de l'extrémisme violent pour fournir des orientations stratégiques aux travaux du système des Nations Unies en matière de prévention et de répression de l'extrémisme violent.

¹⁰⁴ A.-M. Slaughter et W. Burke-White, "An International Constitutional Moment", *Harvard International Law Journal*, 43, p.11.

¹⁰⁵ M. Reisman, « International Legal Responses to Terrorism », Cours dispensé à la University of Houston Law Center le 19 mars 1999, p. 22.

¹⁰⁶ Déclaration d'António Guterres à la Conférence régionale africaine de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme, prononcée le 10 juillet 2019.

Les objectifs poursuivis par les projets visant à instituer une incrimination générale du terrorisme international sont clairs. D'une part, il s'agit d'éviter que l'on ne soit pas en mesure de poursuivre les auteurs de certains actes qui ne tomberaient sous le coup d'aucun des instruments existants. Un tel risque, en effet, accru par le développement technologique, qui met à la disposition des auteurs d'actes susceptibles d'être qualifiés de terroristes des moyens d'action qui ne sont envisagés dans aucun texte, comme dans l'hypothèse, parfois évoquée, du « cyberterrorisme »¹⁰⁷. D'autre part, il est manifeste que l'adoption d'une convention unique en matière de répression des actes de terrorisme - pour peu, bien sûr, que son contenu soit susceptible de recueillir un large consensus - permettrait d'éviter les inconvénients résultant de la participation relativement inégale aux différents régimes conventionnels actuellement en vigueur dans ce domaine.

Les projets visant à aboutir à une incrimination générale du terrorisme international se sont développés autour de ces deux axes, à partir de la moitié des années 90. La première tentative a consisté à inclure le terrorisme dans la liste des crimes à l'égard desquels la Cour pénale internationale (CPI) pourrait exercer sa compétence. La seconde visait l'élaboration d'une convention générale sur le terrorisme international, dans le cadre des Nations Unies. Ni l'une ni l'autre de ces démarches n'a, à ce jour, connu le succès.

Section 3 - Les changements d'action post-2001

Si un premier changement s'amorce au milieu des années 1990, lorsque l'on passe d'une approche punitive à des stratégies davantage préventives en raison de l'émergence du terrorisme suicidaire qui nécessite de nouveaux efforts internationaux¹⁰⁸, c'est véritablement la série d'attentats commis le 11 septembre 2001 qui marque un changement tant normatif qu'opérationnel. En effet, ces attentats ont constitué une manifestation particulièrement spectaculaire et sanglante de ce qui a plus tard été

¹⁰⁷ Voir notamment à ce sujet U. Draetta, « The Internet and Terrorist Activities », dans A. Bianchi (dir. publ.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism*, spécialement pp. 453-464 ; R. Garnett et P. Clarke, « Cyberterrorism : A New Challenge for International Law », *ibid.*, pp. 465-488. On rappellera toutefois à cet égard l'existence de la Convention de Budapest du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité, qui est susceptible d'apporter certaines réponses à ce type d'acte.

¹⁰⁸ Blumenau, B., & Müller, J.-A. (2021, 26 juillet). « [International Organisations and Terrorism. Multilateral Antiterrorism Efforts, 1960-1990](#) ». Taylor & Francis Online.

appelé l'« hyperterrorisme »¹⁰⁹. En réaction, ces attentats ont provoqué une prise de conscience universelle d'un côté, des réactions internationales de l'autre, qui ont parachevé l'internationalisation du terrorisme. Sa prise en considération est devenue une question majeure pour le droit international, notamment au sein des organisations internationales. L'ampleur comme la diversité des mesures qui en ont résulté ont transformé l'approche internationale du terrorisme. Elles ont provoqué un saut qualitatif, jusqu'à en faire un problème de sécurité internationale intéressant tous les États et mettant en jeu les mécanismes collectifs de sécurité.

Il répond au fait que ce terrorisme « post-2001 », sans racines territoriales définies, sans origines hiérarchisées et identifiables, aux cibles indéfinies et diversifiées, qui frappe de façon aléatoire et indiscriminée, par les moyens les plus variés, doit être combattu sur un plan universel et non local, et que les outils juridiques offerts aux États agissant individuellement sont tout à fait inadaptés. C'est un défi d'une intensité et d'une dimension nouvelles qui est lancé à l'ordre interétatique traditionnel. Il conduit à substituer à l'approche judiciaire dominante une approche sécuritaire, mais aussi à doubler l'approche conventionnelle classique, celle qui subordonne la coopération étatique à un accord juridiquement consacré par des traités, par une approche institutionnelle, qui repose sur les pouvoirs du Conseil de sécurité, imposant par voie universelle des obligations coercitives pour tous. Il amène le Conseil de sécurité à adopter un ensemble de mesures, allant de l'emploi de la force armée à la création de juridictions internationales spéciales, et dont la gamme met en jeu l'ensemble de ses compétences.

3.1. *L'action des Nations Unies après 2001*

Comme nous l'avons brièvement évoqué, l'implication croissante du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme a donné lieu à une véritable inflation des qualifications et, au-delà, à une dramatisation extrême de ce type d'événement¹¹⁰. Alors qu'il n'avait auparavant jamais qualifié d'actes terroristes spécifiques de menace contre la paix et la sécurité internationales, le Conseil a, à partir de 2001, étendu cette qualification à tous les actes de terrorisme international, avant de l'appliquer à tous les

¹⁰⁹ Glennon & Sur, 2008, Chap. 1, Le droit international au défi du terrorisme, Serge Sur.

¹¹⁰ Klein, P. (2007). « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? ». *Revue québécoise de droit international*, 133-147. https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_2007_hos_1_1_1397.

actes de terrorisme quels qu'ils soient. Par la suite, l'organe restreint des Nations unies a considéré que le terrorisme, sous toutes ses formes, constituait « *l'une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité* ».

Il est vrai que la dynamique du droit international face au terrorisme international est amorcée, notamment en ce qui concerne l'action du Conseil de sécurité, dès avant le 11 septembre 2001. L'événement va cependant lui donner une impulsion, une accélération et une amplification considérables. Au-delà de leur retentissement médiatique et de la prise de conscience instantanée d'une menace aussi imprévue que brutale, aussi radicale qu'insaisissable, ces attentats constituent un défi à l'ordre juridique interétatique et aux systèmes de sécurité internationale établis, fondés à la fois sur la responsabilité collective du Conseil de sécurité et sur l'idée que les menaces ou les atteintes à la paix et à la sécurité internationales viennent avant tout des États eux-mêmes.

Il est intéressant de s'intéresser brièvement à la question de l'efficacité dite *a posteriori* des mécanismes mis en place par le Conseil de sécurité. En effet, au regard de la portée des obligations que la résolution 1373 impose aux États, il semble légitime de se demander ce qu'il advient des États réfractaires¹¹¹. Certains auteurs ont estimé à juste titre que, si le Conseil a à faire à des États qui, bien qu'ayant les moyens de s'acquitter de leurs obligations, ne cessent d'y manquer, il devra peut-être prendre des mesures supplémentaires pour assurer le respect des dispositions pertinentes de ses résolutions¹¹². On peut penser aussi qu'il ne le fera qu'après avoir eu la conviction, sur la base des informations fournies par le ou les comité(s) pertinent(s), qu'il est en présence d'un manquement délibéré. Ce critère lui-même n'est pas forcément pertinent. Ainsi, la Syrie qui avait fait montre d'une bonne volonté dans la coopération est moins portée à le faire depuis que sa stigmatisation par les États-Unis l'a incité à se refermer, à la suite du *Syria Accountability Act* adopté par le Congrès des États-Unis le 11 novembre 2003, entré en vigueur le 11 mai 2004 et imposant des sanctions, notamment commerciales, à la Syrie.

De plus, bien que le Conseil et les comités affirment que la mise en œuvre des résolutions s'applique dans son intégralité à tous les États, ils ne sont pas tous placés sur un même plan. On n'attend pas et on n'exige pas, semble-t-il, que les États les plus

¹¹¹ Glennon & Sur, 2008, Chap. 11, La stratégie antiterroriste du Conseil : esquisse d'un bilan provisoire de la mise en œuvre des résolutions 1373 et 1540, Abdoulaye Tine.

¹¹² A/59/565, p. 1, rapport Delebarre, p. 8, et n. 356.

pauvres, dépourvus de moyens, se mettent au diapason des autres dans la lutte contre le terrorisme. Mais même les États traversant des situations difficiles, comme une guerre civile, ne sont pas déliés de l'obligation de prendre certaines mesures à leur portée ou celle que la « communauté internationale » peut les aider à adopter. Il n'en demeure pas moins que, ces cas écartés, la question se pose et demande que les critères et des motifs précis soient établis. En effet, à partir du moment où les États sont engagés dans un processus soumis à un contrôle, celui-ci implique l'établissement de critères de conformité ou de non-conformité à ce qui est requis, puis la fixation d'un seuil ou d'un type de comportement à partir duquel le manquement est avéré. On pense d'emblée à un État hébergeant des terroristes, ou ceux qui les financent, ou leur fournissent des armes (y compris évidemment des ADM).¹¹³ Mais d'autres situations ne sont pas inconcevables, comme celle où un ou plusieurs États par le refus de coopérer, de juger ou d'extrader des terroristes compromettrait l'effort et les résultats collectifs.

En rappelant les obligations essentielles de ces résolutions et en particulier la ratification de l'ensemble des 19 conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, le Conseil de sécurité stimule régulièrement les États membres en réaffirmant systématiquement la gravité de la menace que fait peser le terrorisme international sur les États. Relève du même registre l'appel à la coopération de l'ensemble du système institutionnel international. Mais, en s'assurant régulièrement de la discipline des États et de leur ponctualité à remettre leur rapport, le Conseil de sécurité fait peser sur eux le poids constant de la contrainte. On constate que les retards sont nombreux et alarmants pour certains ; il est difficile d'apprécier si le fait pour un État de risquer de voir son cas porté nommément à l'attention du Conseil est de nature à le conduire à plus de diligence dans l'exécution de ses obligations. Un moyen de pression supplémentaire a été franchi avec la décision d'envoyer des missions dans certains pays. Aux termes de la résolution 1566 (2004), le Conseil a chargé en effet le comité « *de commencer sans délai ... à envoyer des missions dans les États, avec leur consentement, afin de mieux suivre l'application de la résolution 1373 (2004)* ». Même si cette mesure s'inscrit dans un esprit d'assistance et de coopération, elle est susceptible d'indiquer clairement à l'ensemble des États la détermination du CCT et du Conseil.

¹¹³ Par exemple, le soutien de l'Iran au Hezbollah a été estimé à 700 millions de dollars par an, ce qui représente la majorité de leur budget annuel. On peut aussi citer le régime de Assad en Syrie a permis aux banques situées dans les territoires contrôlés par l'EIIL de continuer à fonctionner.

3.2. L'action de l'Union européenne après 2001

Avant les attentats du 11 septembre 2001, moins de la moitié des États de l'Union européenne disposaient d'une législation spécifique pour lutter contre le terrorisme¹¹⁴. Par ailleurs, une grande partie de l'action européenne destinée à lutter contre le terrorisme était intégrée dans le cadre plus large de la lutte contre la criminalité transfrontière¹¹⁵. Des mesures concernant plus spécifiquement le terrorisme avaient bien été adoptées, notamment pour favoriser la coopération judiciaire, l'échange d'informations..., mais elles demeuraient ponctuelles et non coordonnées¹¹⁶. Les attentats du 11 septembre puis l'adoption de la résolution 1373 (2001), le 28 septembre 2001, eurent pour effet de mobiliser l'Union européenne sur la question de la lutte contre le terrorisme ; de nombreuses mesures furent adoptées afin d'harmoniser et de renforcer les législations, de favoriser la coopération judiciaire et policière, de stimuler l'échange de renseignements...¹¹⁷ Après l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1373 (2001) le 28 septembre 2001, une partie de l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme participa à la transposition de cette dernière par les États membres, ce qui correspondait dans une large mesure aux lignes directrices formulées

¹¹⁴ Jusqu'à l'adoption de la décision-cadre du 13 juin 2002, seuls 7 états de l'Union européenne disposaient d'une législation spécifique pour lutter contre le terrorisme : la France, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce, l'Espagne et le Royaume-Uni.

¹¹⁵ L'article 29 du traité sur l'Union européenne désigne d'ailleurs le terrorisme comme étant l'une des formes de grande criminalité. La stratégie de lutte contre le crime organisé définis dans les plans d'action pour la lutte contre la criminalité organisée de 1997 et de 1998, les conclusions du Conseil européen spécial qui s'est tenu à Tampere les 15-16 octobre 1999 portant création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne et la stratégie intitulée « Prévention et contrôle de la criminalité organisée : une stratégie de l'Union européenne pour le millénaire » du 27 mars 2000.

¹¹⁶ Par exemple, la création du groupe TREVI (terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale) en 1976 permettait déjà de renforcer l'échange d'informations (structure informelle). D'autres avaient également été engagées au sein de l'Union : par exemple, en 1996, une action commune a permis la création d'un répertoire de connaissances en matière de lutte contre le terrorisme (96/610/JAI, Action commune, 96/610/JAI, du 15 octobre 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste entre les États membres de l'Union européenne, *Journal officiel*, L 273, 25 octobre 1996) et, en 1998, 2 autres actions communes concernaient la création d'un réseau judiciaire européen (98/428/JAI, du 29 juin 1998, adoptée par le Conseil, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant la création d'un réseau judiciaire européen (*Journal officiel*, L 191, du 7 juillet 1998)) et l'incrimination de la participation à une organisation criminelle (98/733/JAI) ; en 1999, le Conseil adopta une recommandation en matière de lutte contre le financement du terrorisme (recommandation du Conseil du 9 décembre 1999 sur la coopération en matière de lutte contre le financement du terrorisme, *Journal officiel*, C 373, 23 décembre 1999). On peut également souligner que l'Union européenne s'était déjà engagée dans la mise en œuvre d'un « espace européen de liberté, de sécurité et de justice » (accroissement de la coopération judiciaire) lors du Conseil européen de Tampere en 1999 ; il doit notamment contribuer à la lutte contre le terrorisme.

¹¹⁷ Glennon & Sur, 2008, Chap. 12, Le rôle de l'Union européenne dans la mise en œuvre des résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004) du Conseil de sécurité, X. Pacreau.

dans le Plan d'action européen du 21 septembre 2001. Mais cette résolution s'adressant prioritairement aux États, l'action de l'Union européenne est essentiellement de faciliter cette transposition et de promouvoir différentes formes de coopération ; elle veille également à la coordination et à l'harmonisation des mesures adoptées afin d'assurer la cohérence de l'espace européen en matière de lutte antiterroriste. Dans cette perspective, le Conseil européen Justice et affaires intérieures (JAI) du 6 décembre 2001 décida de créer un organe destiné à faciliter la coopération judiciaire entre les États membres en matière de lutte contre la criminalité : Eurojust. Sa création deviendra effective par la décision-cadre du 28 février 2002¹¹⁸. Sa création n'est pas exclusivement le produit de la transposition de la résolution 1373 (2001) puisqu'elle avait initialement été prévue lors du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999¹¹⁹ ; néanmoins, on peut considérer que l'accélération de la mise en place d'Eurojust s'est imposée comme une nécessité dans le cadre des mesures de transposition de la résolution qui demande aux États de coopérer sur le plan judiciaire pour prévenir les actes de terrorisme (paragraphe 3, alinéa d), de la résolution par exemple.

Ultérieurement, on peut considérer que la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil européen du 13 juin 2002¹²⁰ (*framework decision on combatting terrorism*) constituera la première mesure d'envergure contribuant à la mise en œuvre par les États membres des dispositions de la résolution 1373 (2001) relatives à l'adaptation des législations afin de pouvoir traduire les terroristes et les personnes qui les soutiennent en justice (criminalisation et adaptation des peines, articles 1, alinéa b), 2, alinéa c), par exemple). La finalité de ces mesures n'était pas de conduire l'Union européenne à se substituer aux États membres qui demeurent compétents concernant tous les actes terroristes ayant lieu sur leur territoire ou sur un navire ou un avion qu'ils auraient enregistré. La décision-cadre de juin 2002 fournissait des standards communs aux États à partir desquels il pourrait prendre des mesures antiterroristes, à l'instar de la définition commune du terrorisme qui permettrait à l'avenir de garantir une certaine uniformité au sein de l'Union européenne (le terrorisme ne pouvant plus bénéficier d'éventuelles disparités en la matière).

Enfin, la Stratégie européenne de sécurité (*European Security Strategy*) adoptée par le Conseil européen en décembre 2003 souligné l'importance pour les États

¹¹⁸ Conseil européen, décision-cadre instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, 28 février 2002, 2002/187/JAI, JO, L 63, du 6 mars 2002.

¹¹⁹ Point 46 des conclusions du Conseil européen de Tampere, 15-16 octobre 1999.

¹²⁰ Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOCE, L 164, du 22 juin 2002.

européens de lutter contre le terrorisme en l'identifiant comme l'une des principales menaces pesant sur les intérêts de l'Union européenne. Parallèlement, une autre décision-cadre du 13 juin 2002 créait le mandat d'arrêt européen¹²¹ correspondant notamment aux exigences de l'article 3, alinéa 3 c), de la résolution. Après les attentats de Madrid le 11 mars 2004, le Conseil européen de Bruxelles du 25 mars 2004 révisait le précédent Plan d'action de l'Union européenne contre le terrorisme.

¹²¹ Décision cadre du 13 juin 2002, 2002/548/JAI, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *JOCE*, L 190, du 18 juillet 2002.

Conclusion

En 1986, Henri Labayle critiquait déjà les efforts de la communauté internationale en matière de coopération pour lutter contre le terrorisme¹²². Encore aujourd'hui, il apparaît qu'une quantité non-négociable de la coopération anti-terroriste relève en priorité de la sphère bilatérale inter-étatique, notamment au travers d'échanges d'informations entre services de renseignement (surtout lorsque l'on s'interroge sur l'efficacité des mécanismes mis en place).

Au niveau mondial, la coopération internationale contre le terrorisme a essentiellement été juridique et a été d'autant plus efficace qu'elle était plus spécialisée¹²³. Elle a revêtu cependant certains aspects diplomatiques aux Nations Unies et tout particulièrement au Conseil de sécurité et elle a abordé les problèmes techniques de prévention ou de police à l'OACI et à Interpol. Au niveau régional, la coopération a pris des formes plus variées et d'autant plus efficace que l'enceinte était plus restreinte. L'Organisation des États américains et le Conseil de l'Europe ont privilégié la coopération juridique ; l'UE a mené une action multiforme, combinée d'ailleurs avec une coopération bilatérale. Cette dernière, en certains domaines, s'est révélée au surplus la plus efficace.

Finalement, les projets antiterroristes étroitement définis au sein d'organisations spécialisées ou régionales ont eu tendance à mieux réussir que les projets ambitieux et globaux. En ce sens, les organisations spécialisées et régionales constituent peut-être des forums préférables pour négocier les efforts antiterroristes, plutôt que de s'efforcer d'élaborer des conventions très générales et globales. En définitive, nombre des problèmes majeurs auxquels les États et les organisations internationales sont confrontés aujourd'hui lorsqu'ils conçoivent des efforts de lutte contre le terrorisme sont toujours les mêmes que par le passé : méfiance entre les États, préoccupations en matière de souveraineté, définitions divergentes du terrorisme et intérêts différents autour de celui-ci.

¹²² Labayle, H. (1986). « Droit international et lutte contre le terrorisme ». *Annuaire Français de Droit International*, 32, 105-138. <https://doi.org/10.3406/afdi.1986.2711>.

¹²³ Blumenau, B., & Müller, J.-A. (2021, 26 juillet). « International Organisations and Terrorism. Multilateral Antiterrorism Efforts, 1960-1990 ». *Taylor & Francis Online*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546553.2021.1938002>.

À ce jour, il n'y a toujours pas de réponse parfaite à la question du terrorisme. Si, le plus souvent, les OI sont parvenues à se mettre d'accord sur un certain nombre de démarches, celles-ci comportaient presque toujours certaines lacunes (et « réserves »). Il ne s'agit pas d'une observation exclusive aux efforts internationaux de lutte contre le terrorisme, mais elle est ancrée dans la nature même de la négociation de politiques hautement sensibles entre une variété d'acteurs qui s'engagent à protéger jalousement leur souveraineté et à équilibrer les intérêts nationaux avec les réalités géopolitiques. Cela signifie que, dans de nombreux cas, les résultats (conventions, accords ou protocoles) ne sont pas aussi rigides que certains négociateurs, observateurs - ou en fait victimes du terrorisme - l'auraient souhaité. La question de savoir s'il s'agit là d'un défaut majeur de ces accords est une question d'opinion : on peut certainement s'interroger sur la quantité de temps et d'efforts investis dans des négociations qui, malgré tout, n'éliminent pas complètement les problèmes qu'elles abordent.

On peut néanmoins contrer cette affirmation en se concentrant non seulement sur le résultat mais aussi sur le processus de négociation. Les OI avaient un rôle important à jouer en tant que forums de conversation et d'échange d'informations, surtout dans le cadre d'un sujet aussi politiquement sensible que le terrorisme. Elles ont contribué à développer une meilleure compréhension mutuelle et à réduire les malentendus, permettant ainsi de faire converger les perceptions des États sur le terrorisme.

L'impression de cohérence qui semble se dégager de cette mobilisation des moyens d'action offerts par le droit international doit cependant être relativisée, et ce à un double titre. D'une part, parce que, sous la surface d'un discours unanimiste axé sur la défense des intérêts de la « communauté internationale » contre la menace terroriste, l'on voit rapidement réapparaître de profondes divisions entre les États sur l'appréhension même du concept de terrorisme ou sur le degré de priorité qu'il convient d'accorder à la lutte contre cette menace au regard des autres périls auxquels la plupart des États sont confrontés. D'autre part, parce que le droit international s'est indéniablement trouvé « mis à l'épreuve » à la suite des événements du 11 septembre 2001¹²⁴.

¹²⁴ Voir aussi de façon générale en ce sens G. Abi-Saab, « The Proper Rôle of International Law in Combating Terrorism », dans A. Bianchi (dir. publ.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, 2004, p. 15.

N'oublions pas non plus que le terrorisme a cette spécificité que de nombreux acteurs travaillent sur cette question. Il nous suffit de s'intéresser à n'importe quel autre domaine pour remarquer que certaines OI ont une prévalence en la matière : l'OCDE pour les questions économiques, l'ONUDC sur la corruption, ou encore le PNUD en matière de développement. La spécificité du domaine « terrorisme » implique ainsi que le sujet attire un nombre d'acteurs si grand que l'harmonisation en est rendue encore plus difficile.

Enfin, les politiques de lutte contre le terrorisme menées par un certain nombre d'États se sont par ailleurs traduites par la multiplication des dérogations ou des restrictions aux règles du droit international des droits de la personne, de même que par une application extrêmement aléatoire des normes du droit international humanitaire. Dans certains cas, ces différentes règles ont d'ailleurs été purement et simplement écartées et ignorées, sans autre forme de procès. Ce qui frappe sans doute le plus dans ces différents développements, c'est une puissante prétention à l'accroissement des pouvoirs de l'État. Il ne nous semble pas que ce soit un hasard si ces développements surviennent dans le cadre, ou en tout cas au nom, de la lutte contre le terrorisme. Ce contexte représente en effet l'archétype de la situation d'exception, où l'État peut arguer du fait qu'il lutte pour sa propre survie. Or, comme l'écrivait Carl Schmitt il y a près d'un siècle, « *est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle* »¹²⁵.

¹²⁵ *Théologie politique*, 1922, traduction française, 1988, Paris, Gallimard, p. 15.

Annexes

Annexe 1 : Verbatim de l'entretien avec M. Yoni Bastok, Spécialiste de la lutte contre le terrorisme à l'ONUUDC

Sarah Rollet : Avant que l'on débute, pour revenir sur les quelques détails que je t'avais envoyés, j'ai nommé l'entretien "hybride" parce qu'effectivement on est entre le semi-directif puisque des questions ont été préparées, mais tu es absolument libre d'aller sur les terrains qui t'intéressent et d'explorer les idées qui peuvent t'intéresser.

Étant donné que le sujet reste autour de la lutte antiterroriste et même si tes réponses pourront aller au-delà, s'il était possible de répondre dans ce spectre, cela nous sera plus utile pour nous y retrouver.

Pourrais-tu te présenter et revenir sur tes expériences ?

Yoni Bastok : Pas de soucis, je m'appelle Yoni Bastok.

Après mes études de relations internationales et de droit international, j'ai commencé par travailler à la coalition internationale pour le Sahel, qui est une institution internationale qui est rattachée au ministère des affaires étrangères français (mais ne l'est plus aujourd'hui), qui traitait déjà un peu des questions de terrorisme.

Ensuite, j'ai travaillé à l'ONUUDC (*Office des Nations Unies pour la drogue et le crime*) parce que j'avais fait mon stage de fin d'année à l'ONUUDC dans la branche terrorisme, et donc j'ai travaillé à l'ONUUDC d'une part à Dakar, où je faisais de la formation, dans ce qu'on appelle dans le langage onusien de l'assistance technique. On mettait en place des programmes de formation pour tous les acteurs de la chaîne pénale contre le terrorisme et je m'occupais de pays comme la Côte d'Ivoire, le Mali, le Tchad, le Ghana, le Togo, tous les pays du Sahel et les États côtiers.

Ensuite, depuis 2 mois, je travaille toujours à l'ONUUDC, toujours dans la section de prévention du terrorisme mais à Bruxelles où je suis le point focal de l'ONUUDC en matière de contre-terrorisme pour toutes les questions relatives à l'Union européenne.

S : Super, merci. Nous allons commencer tout d'abord au terrorisme à proprement parler. Est-ce que depuis ta position, le terrorisme a, tel qu'appréhendé à l'ONUUDC, a certaines relations avec les autres "branches" de travail de l'ONUUDC ?

Y : Oui, il y a pleins de liens entre ce que fait l'ONU DC en matière de terrorisme et ce que fait l'ONU DC dans ses autres branches et d'ailleurs je pense que c'est un petit peu la valeur ajoutée. On en reparlera certainement quand on discutera de la compétition entre OI. Il faut toujours trouver une valeur ajoutée d'une OI par rapport aux autres et je pense que si on devait mentionner la valeur ajoutée de l'ONU DC par rapport aux autres c'est vraiment le lien entre le terrorisme et le crime transnational organisé.

Il y a beaucoup de liens, par exemple il y a une section sur le blanchiment d'argent qui est évidemment en lien avec la lutte contre le financement du terrorisme. Y'a une section qui traite des armes à feu donc évidemment les armes à feu sont un moyen pour les terroristes de perpétrer des actes terroristes. Il y a une section justice à l'ONU DC, et là toutes les questions de pénalisation, de réintégration dans la société, sont des questions qu'on traite en commun avec la section justice.

Il y a un programme qui traite aussi du crime transnational organisé et comme tu le sais sans doute, il y a énormément de littérature sur le lien entre le crime transnational organisé et le terrorisme parce que la mafia et le terrorisme travaillent ensemble, etc.

Toutes les sections de l'ONU DC travaillent entre elles et sur l'aspect du terrorisme on peut vraiment regrouper beaucoup d'interrelations entre ces sections.

S : Ok, et si du coup on va au-delà de l'ONU DC, y a-t'il certains domaines qui te viennent en tête, toi dans ta pratique ou des choses que tu as pu voir, qui rentrent en connexion directe ou indirecte ?

Y : Tous les thèmes militaro-sécuritaires ont, dans une certaine mesure, un lien direct avec le terrorisme. Par exemple, quand on prend ce que fais certaines organisations avec des missions de stabilisation comme à l'Union européenne, il y a toujours un aspect lié au terrorisme mais d'autres aspects qui viennent se greffer, de développement, de fourniture de services publics. Pourquoi ? Parce que par exemple avec les services publics, le fait que l'UE envoie des missions pour faciliter le service public a un lien avec le terrorisme parce que dans certaines régions très reculées, l'État est tellement peu présent que ce sont les terroristes qui fournissent le service public, qui donnent à manger, subviennent aux besoins. Du coup, il y a un lien important entre le terrorisme et les questions de développement, les questions de l'agencement territorial pour que les services de l'État puissent fonctionner.

Mais il y a également un lien avec l'aspect de la justice. Il y a beaucoup d'OI qui travaillent dans le domaine de la justice, beaucoup d'instituts également donc par exemple, on a pu faire un événement en commun parce que pendant le Covid, beaucoup de procédures judiciaires ne pouvaient continuer car on ne pouvait se rendre au tribunal. Il a donc fallu mettre en place des procédures ou jugements en ligne. Cela impacte énormément toutes les procédures pénales, y compris les procédures en matière de terrorisme parce qu'en général ce sont des délais spécifiques, on ne peut pas garder les individus autant de temps en détention provisoire. L'aspect juridique rentre en considération.

Parfois c'est l'aspect environnemental aussi. On a vu que l'État islamique, dans certains pays avait brûlé des champs comme un symbole pour manifester contre le pouvoir qui essayait de mettre des actions pour les réprimer assez durement.

Évidemment, il y a beaucoup de sujets où il y a des liens entre le terrorisme et les autres et d'autres secteurs.

On peut encore citer le PNUD, qui travaille beaucoup sur la prévention de l'islamisme violent donc tout ce qui mène au terrorisme par exemple. Le PNUD fait énormément d'études sur comment on empêche quelqu'un de se radicaliser.

Voilà un petit peu quelques exemples.

S : Et du coup, pour continuer sur ces exemples-là, quand on se retrouve avec un premier domaine qui est le terrorisme et un autre qui apparaît différent mais qui est complémentaire. Tu parlais des événements, mais est-ce qu'en pratique ça se manifeste par d'autres choses, l'organisation de projets ou programmes spécifiques à un niveau supérieur. Comment ça se manifeste en pratique quand on doit relier des domaines différents comme ceux-ci ?

Y : ça peut se manifester de plusieurs manières. Déjà parfois des manuels sont écrits en commun. Par exemple, sur la police il existe manuel conjoint entre l'ONU DC, Interpol et l'OIAC par exemple.

Il y a aussi des ateliers en commun. On organise des événements de formations, et les deux co-sponsorent le workshop. C'est aussi une possibilité. L'ONU DC fait beaucoup d'ateliers en commun avec différents partenaires. Récemment, sur la question des armements, il y a eu un atelier en commun entre l'ONU DC et UNIDIR (Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement).

Il y a parfois des *study visits*. Parfois les experts de l'UE et ceux de l'ONUDC ou du système onusien se mettent en commun pour aller rencontrer un État et voir quel est l'avancée du domaine législatif etc., avoir des réunions pour donner un panorama.

Le comité contre le terrorisme fait un examen de tous les États membres des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme et beaucoup d'organisations participent à ça.

Parfois ce sont des réunions bilatérales, simplement des échanges d'informations et d'idées.

Et parfois on travaille sur des documents en commun, des recherches en commun.

Voilà un peu tous les exemples qui me viennent en tête en matière de coopération, mais il y en a énormément.

Là par exemple, l'ONUCT, le PNUD et l'ONUDC viennent de lancer un programme sur la législation pour encadrer les droits des victimes du terrorisme. C'est encore une autre catégorie de coopération. Ce n'est pas vraiment un atelier, un manuel ou une visite, c'est ensemble on va fournir un service à un État qui le demande, à savoir que s'ils nous transmettent leur Code pénal, on peut leur fournir des lois standards pour renforcer leur Code pénal sur ces questions.

S : Et est-ce que dans l'un de ces "moyens", il y en a un qui est priorisé ou ça dépend des questions, de façon générale ?

Y : Ça dépend beaucoup des individus, ça dépend des moyens. Par exemple, ça demande énormément d'efforts humains et financiers de faire un manuel parce que c'est un grand travail, donc c'est une question de temporalité et de disponibilité.

Le plus simple, c'est d'organiser une réunion en commun.

Du plus fréquent au moins fréquent, les réunions sont vraiment très fréquentes, les ateliers en commun sont assez fréquents aussi, les *study visits* c'est déjà un degré d'avancement plus avancé, il faut planifier, avoir des objectifs en commun. Après le manuel c'est vraiment très avancé comme degré de coopération, ça dure pendant un an ou autre.

Le sommet c'est vraiment les projets communs où il faut le négocier ensemble.

Donc ça dépend des moyens, ça dépend de la disponibilité des ressources humaines, et ça dépend aussi de la priorité de l'ONUDC. Si c'est vraiment en haut de l'agenda des priorités, alors si un partenariat peut être bénéfique il peut permettre d'accroître la

visibilité ça va probablement se faire. Si c'est quelque chose qui est tout en bas de l'agenda des priorités, peut-être moins.

S : On va passer à un autre sujet. Je voulais te poser questions sur les fondements ou sources juridiques que tu utilises. C'est vrai que lorsque l'on s'engage dans une recherche, même rudimentaire, sur le terrorisme, les premiers ouvrages qu'on consulte, on se rend rapidement compte que de nombreux auteurs écrivent sur l'absence de définition générale du terrorisme, l'importance des conventions sectorielles, l'absence de convention générale sur laquelle les États pourraient s'appuyer.

Je me demandais donc, toi, dans ton travail à l'ONU, j'ai vu qu'il y avait un panel de conventions que vous pouviez utiliser, mais utilises-tu certains textes plus que d'autres ? Quelle est ta méthodologie de travail ?

Y : Comme tu le sais, il y a 19 instruments relatifs au terrorisme qui sont de la famille des Nations Unies. Il y en a plusieurs sur l'aviation civile, le terrorisme nucléaire, les prises d'otages, la navigation maritime, les matières explosives. Il y en a sur beaucoup de sujets.

Effectivement il n'y a pas de définition dans ces textes mais il y a énormément d'incriminations. Au final, dans la pratique concrète, la définition elle se pose moins dans la question des Nations Unies qu'au niveau étatique parce que c'est très rarement le cas des NU de lister les groupes qu'ils considèrent comme terroristes. La seule exception c'est le Comité qui édicte des sanctions après la résolution 1267 qui a considéré qu'Al Qaïda et l'État islamique et les groupes affiliés étaient des groupes terroristes.

Mais à part le Conseil de sécurité qui édicte des sanctions contre des groupes spécifiques qu'il faut donc les définir les terroristes ou les catégoriser comme tels, c'est vraiment la prérogative des États de considérer quel groupe est ou n'est pas terroriste.

L'ONU est une enceinte diplomatique et elle doit être universelle, et si elle considérait que tel groupe n'est ou n'est pas terroriste, ça poserait évidemment des problèmes politiques.

Donc la question de la qualification des groupes se pose plus au niveau des États qu'au niveau des NU elles-mêmes.

En revanche ce qui nous intéresse nous ce sont les incriminations, comment renforcer le Code pénal. Dans les conventions, il y en a énormément, ce n'est quasiment que ça. On les utilise beaucoup en fonction de nos priorités respectives.

Par exemple, j'utilise plus la Convention sur le financement du terrorisme car je travaille peu sur l'aviation civile et la navigation maritime mais je suis sûr que d'autres collègues te diront qu'ils utilisent beaucoup plus certaines conventions, donc ça dépend des domaines.

Pour moi, elles sont d'équivalentes qualité. Il n'y a pas que les conventions. Ce que j'utilise le plus au quotidien, ce sont les résolutions du Conseil de sécurité, surtout celles édictées sous le Chapitre VII, ce qui est parfait pour promouvoir l'aspect obligatoire de celles-ci. Il y en a pleins sur le terrorisme. Il y a la 1677 sur l'incitation à commettre des actes où il y a des cas de figure d'incriminations. La 2195 sur le lien entre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée, la 2309 sur l'aviation civile, la 2331 sur le lien entre la traite des êtres humains et le terrorisme, la 2370 sur l'accès aux armes...

C'est quelque chose qu'on utilise énormément et dans les résolutions du Conseil de sécurité, on peut les considérer aussi comme des bonnes pratiques sur comment les États doivent intégrer certaines recommandations. Ce sont des recommandations et des bonnes pratiques sur la meilleure manière pour les États de prévenir et lutter contre le terrorisme. La 2396 est intéressante sur la sécurité des frontières et les combattants terroristes étrangers.

S : Pour rebasculer sur ce que tu fais aujourd'hui à Bruxelles notamment, pourrais-tu nous parler du rôle de la Commission européenne ?

Y : Sur les sources, je voudrais juste mentionner qu'on utilise aussi les sources de droit souple. Il y a énormément de sources de droit souple onusiennes ou pas. Par exemple, il y a la Stratégie antiterroriste mondiale, le Plan d'action du Secrétaire général des NU pour la prévention de l'extrémisme violent, les principes directeurs de Madrid.

En dehors des NU il y a aussi un organe qui est très intéressant qui s'appelle le GCTF (Forum mondial de lutte contre le terrorisme), qui publie tout une série de bonnes pratiques qui sont une sorte de collection de la pratique des États sur comment mieux prévenir et lutter contre le terrorisme et finalement ça fait effet de droit souple formidablement.

La région que je connais le mieux c'est l'Afrique, donc il y a aussi les instruments de l'Union africaine, il y a une convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, les instruments de la CDAO, qui a notamment adopté une stratégie de lutte contre le

terrorisme. Il y a pas mal d'outils quand on y réfléchit qui va bien au-delà des conventions des NU.

S : Je vais rebondir sur ce que tu viens de dire mais est-ce qu'il y a un ordre de priorité, ou l'idée est-elle d'utiliser un maximum de sources afin d'avoir un appui plus conséquent ou est-ce que tu vas prioriser des résolutions du Conseil de sécurité sur la Convention de l'UA par exemple ?

Y : Il n'y a pas de politique de priorité des sources onusiennes. La priorité c'est la complétude du maxima. Si on considère que la Convention de l'UA ou celle de la CEDEAO est plus complète qu'une résolution ou une convention internationale onusienne, on va la compléter au maximum. L'objectif c'est que le système législatif des États soit le plus renforcé possible.

S : Si on repart sur la Commission européenne (répétition de la question)

Y : La Commission européenne elle est particulière, l'UE déjà est particulière parce que c'est une organisation régionale qui a une vocation globale. C'est-à-dire que quand on regarde concrètement le mandat de toutes les institutions de l'UE et le mandat concret en particulier de la Commission, on se rend compte qu'il traite de la totalité des aires régionales alors que c'est une organisation régionale, ce qui n'est pas du tout le cas de la SDA, l'OEA, l'Union africaine.

C'est un premier point.

Mais l'UE est aussi une organisation régionale qui n'est pas seulement bailleur de fonds de programmes qu'ils soient mis en œuvre par les États ou par l'ONU mais qui veut aussi avoir sa propre capacité d'assistance.

La Commission européenne, de plus en plus, en matière de terrorisme notamment, a de plus en plus de capacités. L'agenda de lutte contre le terrorisme de l'UE adopté en 2020 mentionne que Europol par exemple est l'agence spécialisée qui doit renforcer les capacités des États dans la lutte contre le terrorisme. Cela reste lié à la Commission puisque c'est fixé selon les priorités de la Commission.

Donc, reprenons un petit peu du début.

La Commission, concrètement, va définir les priorités de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, que ça soit au niveau intérieur, à la DG HOME ou que ça soit au niveau extérieur au service des instruments de politique étrangère avec DG INTPA.

A la DG HOME, ils se concentrent beaucoup sur la prévention de l'extrémisme violent, la sécurité des infrastructures, des frontières. Si tu regardes tous les attentats des 10 dernières années, c'est sur ces sujets là qu'ils s'intéressent, le terrorisme 'loup solitaire', les armes blanches, ou encore les attaques sur des cafés (attaque au Bataclan, dans les aéroports, des lieux stratégiques).

DG INTPA publie des programmes indicatifs multi-annuels qui visent la plupart des pays du monde et fixe des priorités par pays en matière de développement.

Au sein de ces priorités, il y a parfois la lutte contre le terrorisme, par exemple la Côte d'Ivoire, le Sénégal, les Philippines.

Concrètement, la Commission délègue soit à Europol ou d'autres partenaires. Mais dans tous les cas, ils ont un rôle de vision de quelles sont les priorités de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme, en tout cas en termes opérationnels.

Dans l'UE, il n'y a pas que la Commission qui s'occupe de lutte contre le terrorisme, mes propos sont un peu simplifiés. Il y a aussi le Conseil où un coordinateur européen de lutte contre le terrorisme qui est très influent et aussi le service d'action extérieure. C'est un peu une triade entre le Conseil, la Commission, et le service d'action extérieure, et ils fixent tous les trois des objectifs.

L'aboutissement de ces objectifs apparaît dans les documents que publie la Commission européenne qui s'appellent les Programmes indicatifs multi-annuels. Pour chaque pays, on peut voir quelles sont les priorités de la Commission.

C'est donc ça qu'elle fait.

S : Quel est le climat des relations entre l'UE et l'ONUDC ? Est-ce que la spécificité du terrorisme en tant que tel a un impact sur les relations ?

Y : Par rapport au climat des relations, elles sont bonnes entre l'UE et l'ONUDC. L'ONUDC a presque 10 projets financés par l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, ce sont donc de très bonnes relations.

Ce qui se passe simplement, c'est que l'UE veut de plus en plus développer ses propres capacités, ou du moins privilégier soit les agences européennes (Europol, Eurojust etc.), soit faire en sorte que les États membres fassent eux-mêmes l'assistance technique. Il y

a un double phénomène pour l'UE qui est que : premièrement elle veut vraiment avoir cette vocation autonome sans devoir s'appuyer sur les expertises de l'ONU ou autres. Elle veut pouvoir faire le programme du début à la fin, de la conception jusqu'à la mise en œuvre. Je pense que c'est ce à quoi elle tend. Deuxièmement, elle priorise ses propres agences et ses propres États membres. Les relations sont toujours très bonnes mais je pense qu'à moyen terme, l'UE va moins coopérer avec les agences des Nations Unies.

S : D'accord. La tentation est trop grande pour ne pas te poser cette question, mais au vu du contexte actuel, je pense à l'Ukraine, est-ce que tu penses que c'est quelque chose qui va s'intensifier d'autant plus ?

Y : Oui, je pense que la situation en Ukraine participe au phénomène parce qu'encore une fois ça participe à la prise de conscience et à la volonté de l'UE d'être active sur tous les domaines, qu'ils soient militaires ou autres. C'est une indépendance, une autonomie de l'UE pour pouvoir délivrer sur des sujets de développement considérés 'soft' ou que ce soit des sujets plus durs et militaires et sécuritaires comme le terrorisme ou une intervention armée ou de l'export d'armes etc. Il y a une volonté de l'UE de mettre en place ses propres capacités opérationnelles.

L'UE envoie ce qu'ils appellent des missions CSDP civiles et militaires. Je pense que l'un des impacts de la situation en Ukraine est que la composante militaire va augmenter parce que les États vont plus permettre d'envoyer plus de composante militaire. Mais ce n'est pas l'augmentation de la composante militaire qui est importante ici, simplement le fait que l'UE va de plus en plus avoir de capacités opérationnelles. C'est presque indirect : en augmentant les capacités militaires, on augmente les capacités opérationnelles, mais en augmentant les capacités opérationnelles, on augmente aussi les capacités de faire de l'assistance technique, de la formation etc. Ça va dans la même dynamique je dirais.

S : D'accord, merci. Si on repart du côté des NU, puisque c'est vrai que dans les ouvrages que j'ai pu consulter, on trouve parfois certains auteurs qui parlent d'une présence 'écrasante' des NU quand on s'intéresse au terrorisme, notamment avec le CSNU qui a cette vocation a de plus en plus presque légiférer, je voulais te demander ton avis sur cette 'omniprésence' du système onusien ?

Y: Je pense que je n'ai pas répondu à la question précédente sur la spécificité du terrorisme en tant que domaine donc je vais y répondre rapidement.

Le terrorisme complexifie énormément les relations car c'est très sensible comme sujet. On pourrait croire que sur l'aspect terrorisme, tout le monde s'accorde alors que pas du tout. Déjà qui est un groupe terroriste ? C'est quelque chose qui est très sensible et souvent au cœur de l'actualité internationale. Par exemple, ce qui se passe au Mali c'est quelque chose qui empêche de mettre en place des programmes de formation. C'est au cœur de la géopolitique donc c'est souvent beaucoup plus complexe que facile parce que les représentants de la CE savent que leurs propres EM peuvent être sensibles sur certains sujets.

Par exemple, imaginons que l'ONUDC vienne demander à la CE de faire un énorme programme au Mali alors que la France vient juste de quitter le territoire et que la Russie essaye d'avoir de plus en plus d'influence sur le territoire, la CE va peut-être vouloir consulter la France qui a peut-être sa propre stratégie etc.

C'est parfois quelque chose qui est lié à l'aspect politique.

Par rapport à la question de l'omniprésence des NU. Je pense encore une fois que ça dépend en fonction des OI. L'UE reste vraiment l'exception car selon moi l'UE est au moins aussi présente que les NU dans beaucoup d'endroits.

A part l'exception de l'UE, il y a une omniprésence par rapport à d'autres qui sont un peu moins connues ou vraiment très spécifiques. Par exemple, au Sahel, le G5 Sahel a plus d'importance que l'ONU car quasiment créé pour lutter contre le terrorisme.

Après il y a d'autres OI, the Strong Cities, ISD sur l'extrémisme violent. Il y a des OI mais je ne suis pas sûr qu'elles aient la personnalité juridique. Ce sont souvent des forums, et pas forcément des OI intergouvernementales.

Donc oui il y a une omniprésence mais je mettrai une nuance sur l'UE qui est très présente aussi.

Une deuxième nuance en disant que ça dépend des régions (cf. exemple G5 Sahel).

Et troisième nuance : qu'est-ce que l'on entend par NU ? Quand on dit 'ONU', on a tout dit et rien dit à la fois. Au final, aujourd'hui, les agences qui ont un mandat sécuritaire sont des agences des NU. Donc pour moi il faut aller plus loin dans l'architecture internationale.

J'irai même plus loin en différenciant les agences. Il y a des zones d'influence qui sont très marquées pour telle agence des NU, d'autres pour d'autres agences. Par exemple,

ONUCT a ouvert un nouveau bureau à Rabat et l'Afrique du Nord est un terrain où l'ONUCT travaille beaucoup.

L'ONUDC est très très actif en Afrique de l'Ouest.

Le PNUD rédige de grands rapports sur l'ensemble de l'Afrique mais quand même beaucoup plus en Afrique du centre, Afrique du Sud.

Donc oui on peut parler d'omniprésence mais en ne négligeant pas les deux nuances que je viens de souligner. Aussi, pour moi, on ne dit pas grand-chose car il faudrait spécifier quelles agences également.

S : Ok. Et ça, j'aime bien ton argument géographique, mais si j'ajoute un argument de compétences. Si par exemple, en termes opérationnel ou de production normative, est-ce que tu changes d'avis ?

Y : Alors oui, sur le côté normatif c'est justement là où je ne change pas d'avis parce que c'est là où les OI sont les plus actives. S'il y a bien un sujet où l'ONU n'est vraiment pas omniprésente c'est la production normative.

Le sujet où elle est extrêmement omniprésente c'est la formation et l'assistance technique, renforcement des capacités. De ce côté-là, il n'y a quasiment que l'ONU.

S : Ok. Pour continuer là-dessus et rebondir sur cette nuance géographique, quelle place ont selon toi les systèmes régionaux ?

Y : Venons peut-être à la question de la compétition et des rapports de force. De mon point de vue, l'UE est particulière. A partir du moment où elle a la capacité qu'elle a et le mandat qu'elle a, l'UE ne peut être que particulière.

Mettant à part l'UE, pour moi il n'y a pas vraiment de compétition ou duplication entre le système des NU et les OI régionales, parce que les OI régionales ont vraiment souvent un mandat assez normatif, de forum d'échanges, mais ils ne font pas (ou très rarement) de renforcement des capacités. En ce point de vue, c'est souvent les OI régionales qui demandent aux NU de venir faire de l'assistance. C'est le cas de la CEDEAO, l'UA etc.

Je parle moins de l'OEA car le terrorisme n'est pas le phénomène majeur en Amérique latine, c'est plus le trafic de drogue etc. C'est pour ça que j'en parle moins, aussi parce que c'est celui que je connais le moins.

Mais de ce que j'en vois, il y a moins cette compétition.

Il y a certaines exceptions cependant. Par exemple en Afrique de l'Ouest, il y a UMOA (*Union monétaire ouest-africaine*), c'est quelques ateliers sur le blanchiment d'argent et le terrorisme. C'est un peu ad hoc. Et la plupart quand une OI régionale fait un événement avec les NU, elle invite les autres OI régionales.

En fait, elles n'ont pas le même but. Pour moi les OI régionales ont davantage un but politique, d'harmonisation, un but aussi opérationnel (la CEDEAO pouvait envoyer des troupes jusqu'en 2003, l'UA peut envoyer des troupes).

Pour moi la compétition et le rapport de force apparaît vraiment entre les agences onusiennes ou entre les agences et l'UE. C'est là où il y a la question de la duplication et de la compétition.

Par rapport à ta question sur les systèmes régionaux, je ne vois pas de duplication ou compétition ou rapport de force parce qu'elles ont des objectifs trop différents.

S : Est-ce que dans ces cas-là on peut aller dans l'autre extrême et il y aurait des exemples de complémentarité ?

Y : Oui, alors, il y a complémentarité effectivement notamment sur l'aspect législatif entre ce que fait par exemple la CEDEAO publie un plan d'action général sur qu'est-ce que doit être la lutte contre le terrorisme en Afrique de l'Ouest et les NU (notamment l'ONUDC) applique ça par État en suivant les recommandations de la CEDEAO.

Autre exemple, le G5 Sahel est spécialisé dans la formation sécuritaire des policiers et ce que fait l'ONUDC c'est d'assister aux formations sécuritaires et d'amener des procureurs, magistrats, avocats etc.

Il y a donc énormément de complémentarité. Autre exemple, l'ASEAN a considéré que l'une de ses priorités c'était la prévention de l'extrémisme violent et il y a des OI qui en Asie du Sud-Est ont créé des réseaux de point focaux pour partager les meilleures expériences sur l'extrémisme violent.

Donc, pas de compétition pour moi, sauf l'UE.

S : Justement, j'allais rebondir là-dessus vu que tu dis qu'au niveau des systèmes régionaux tu ne vois pas de compétition ou de rapports de force mais t'as cité deux exemples, tu disais que c'était plutôt entre les agences européennes et l'UE ou les

agences entre elles. Je voulais donc savoir si tu pouvais développer l'un de ces points, ou les deux, idéalement.

Y : Alors un exemple concret encore récemment de compétition ou de duplication. L'UE récemment ils ont un réseau qu'ils appellent la RAN (Radicalisation Awareness Network) qui est sensé se limiter à l'UE mais ils sont en train de l'étendre aux Balkans et la région de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

D'autres OI font exactement la même chose et dans les mêmes régions. À partir du moment où il y a des organisations qui couvrent la même région, c'est sûr que ça va arriver. C'est pour ça que ça arrive avec les autres agences des NU parce que ce sont des vocations universelles à vocation opérationnelle et c'est pour ça que ça n'arrive pas avec les organisations régionales car ce ne sont pas des organisations à vocation de même type opérationnel.

Voilà un exemple. L'UE fait aussi de plus en plus de formations : Europol, Cepol font des formations dans plusieurs États voisins. C'est un autre exemple de duplications.

Par rapport aux agences des NU, si je te donne des exemples on serait là jusqu'à 6h du matin (rires). Le problème c'est tout le monde fait la même chose. Il est censé avoir une répartition des mandats mais il n'y en a pas parce qu'il y a une bourse au financement. Donc si on veut attirer les bailleurs de fonds, il faut mettre en avant ce que les bailleurs de fonds veulent et en général si les bailleurs de fonds rencontrent 3 organisations des NU, on ne peut pas changer de priorité entre ces 3 organisations donc du coup c'est normal qu'ils disent la même chose pour potentiellement payer et donc c'est normal que les 3 s'alignent à ce que veut le bailleur de fonds.

C'est donc une course aux financements. S'il n'y a pas de financements, l'agence ne "survit" pas, elle perd sa légitimité.

La duplication et la compétition est l'effet de la volonté des agences des NU qui traitent du terrorisme. Quelles sont les agences des NU qui traitent du terrorisme : l'UNICEF, le PNUD, le Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, l'ONUCT et ONUDC, principalement. Il y a aussi également, UNIDIR et UNICRI, on peut encore en citer pleins.

Et donc si une de ces agences-là qui a un certain mandat sur la lutte contre le terrorisme n'a pas ce financement-là, elle perd sa légitimité et elle perd dans une certaine mesure sa raison d'être.

C'est moins le cas pour des agences qui ont des mandats très larges. L'UNICEF ou le PNUD, même s'ils ont plus trop de financements sur l'aspect terrorisme, ça reste l'UNICEF ou le PNUD.

Les agences comme UNICRI ou UNIDIR sur le désarmement ou l'ONUSC sur le crime ou ONUCT, le terrorisme est vraiment l'aspect central et ils ne peuvent pas se permettre de ne pas avoir de financements. Je pense que c'est une des raisons de la duplication et de la compétition : la volonté de survie dans cet environnement international.

La deuxième raison : on pense que les OI définissent elles-mêmes leurs priorités mais en fait non, ce sont les États qui définissent les priorités des OI. C'est les États qui financent l'OI qui définissent la priorité donc à partir du moment où les États ont les mêmes priorités ou que les OI veulent des financements des mêmes États, c'est normal qu'elles aient les mêmes mandats ou les mêmes activités puisqu'elles convoitent les mêmes fonds. C'est ça pour moi en fait la clé : la raison de la duplication c'est que le fonctionnement des OI est un fonctionnement basé sur le financement d'États pour des projets, c'est comme ça que les OI fonctionnent. Il y a très peu de programmes financés sur des contributions obligatoires, ce sont des contributions spécifiques financées par des États.

Dès lors, comme la plupart des États et des régions ont les mêmes priorités en matière de financement, c'est pour ça que les OI convoitent les mêmes terrains.

S : Mais, je me demande en pratique, ça crée des problèmes forcément, non ? Je repense à ton exemple de tout à l'heure par rapport à l'UE et le réseau qui veut s'étendre à la région des Balkans et l'Afrique du Nord. Mais s'il y a déjà des OI qui font ce genre de travail, les deux systèmes s'appliquent en superposition, ou est-ce qu'un système s'applique plus qu'un autre ? En pratique, comment ça se gère ce problème de duplication de mandats et d'activités ?

Y : Ça ne se gère pas, c'est-à-dire que concrètement il y a une duplication et une superposition. Mais, encore une fois, je dis l'UE mais je suis sûr que l'ONUSC a également dupliqué des activités qu'il y avait déjà dans d'autres OI. Ça c'est clair.

Ce qu'il se passe c'est une duplication infinie d'initiatives, d'ateliers, et ce, sans harmonisation.

S : D'accord.

Y : Donc c'est une cumulation en fait.

S : Ok. Et, pour revenir sur les quelques questions que j'avais préparées, à la suite de la question tout à l'heure sur les systèmes régionaux, est-ce que tu arriverais à identifier un ou plusieurs partenaires spécifiques à l'ONU DC ? Est-ce qu'il y a une certaine OI qui pour toi a un partenariat particulier avec l'ONU DC ? Une ou plusieurs d'ailleurs.

Y : Un partenariat particulier déjà c'est l'ONU CT parce que c'est l'organisation qui s'occupe de la coordination en matière de lutte contre le terrorisme au sein des NU donc c'est un partenaire mais aussi une organisation qui est directement concurrente. Elle a donc d'office une relation particulière même si on travaille bien avec l'ONU CT, puisque c'est vraiment l'organisation qui a été créée pour lutter contre le terrorisme et assurer la coordination avec les autres agences en matière de lutte contre le terrorisme, c'est normal que la relation soit spécifique.

Dans l'autre sens, il y a une autre organisation qui est un peu la sœur jumelle de l'ONU DC qui est l'UNICRI.

On travaille aussi énormément avec Interpol, Afripol. On travaille avec toutes les agences des NU. Je ne pourrais pas en citer une spécifiquement avec qui on a une relation privilégiée.

Pour moi, j'ai dit ce qui était une des causes de duplication et de compétition. À l'inverse, une des causes de coopération, c'est le facteur interpersonnel.

C'est bête mais les OI qui coopèrent bien ensemble c'est souvent parce qu'ils ont eu des collègues avant, ou des chefs de sections se sont connus au collège, lycée, ou ils sont d'anciens collègues etc. Donc au final il faut pas oublier qu'à un niveau programmatique (et non politique), c'est une affaire d'individus donc il y a beaucoup de coopération entre les agences et même les OI de façon générale qui se font sur la base de bonne entente entre deux ou trois individus.

Le second facteur de coopération c'est évidemment l'intérêt commun. Dès lors qu'un bailleur de fonds fait un appel à projets, que l'on considère que le mandat de l'ONU DC

(j'invente) n'est pas assez complet pour répondre à l'appel à projets mais qu'il faudrait avoir l'expertise d'un autre évidemment ça va l'intéresser parce que le financement bénéficie aux deux, donc voilà un autre facteur de coopération assez fort.

S : Et, du coup comme je te l'avais précisé, j'ai assisté à une conférence en présence de Monsieur Jonathan Bourguignon, qui est expert anti-corruption à l'ONUDC. Je voulais avoir ton avis toujours dans la lignée de ce que tu disais par rapport à la compétition parce que lui avait un point de vue très positif. Il disait à plusieurs reprises que ça évolue bien, on a des documents programmatiques de plus en plus et que finalement ce problème de compétition est plutôt positif.

Je voulais donc savoir si tu partageais cet avis ou pas, vu que c'est vrai qu'on a cette superposition sans harmonisation qui semble poser problème. A l'inverse, lui semblait insister sur la création d'opérations conjointes, de programmes conjoints, et finalement la compétition est devenue opportunité presque.

Y : Je pense que déjà une différence de degré c'est qu'il y a moins d'agences qui traitent de la corruption que d'agences qui traitent du terrorisme. Donc en termes d'intensité de la duplication et d'initiatives, je pense qu'il y en a plus en matière de lutte contre le terrorisme.

Après je comprends tout à fait et je partage le point de vue que dans une certaine mesure, l'omniprésence et la multiplication des initiatives est positive parce que ce sont des efforts gigantesques pour lutter contre le terrorisme et que tous les efforts sont les bienvenus, et finalement ça tend tous vers le même but, et que finalement on a une spirale positive.

Ça c'est un peu le point de vue au niveau des OI.

Le problème c'est au niveau des États puisque c'est là où se pose la difficulté. Même si on considère qu'il y a un mécanisme vertueux avec de nombreuses initiatives, peut-être que sur le moyen terme, on croit à la main invisible des OI et qu'on va arriver à quelque chose de cohérent. Et pourquoi pas, je sais que le PNUD a pleins de sous-entités qui ont fusionné. Mais ça, ça tient du niveau des OI, encore que l'aspect de compétition altère cette dynamique seulement positive.

Certes ça a un effet très positif d'avoir ce cercle vertueux puisqu'on pense que ça peut être harmonisé sur le moyen terme.

Mais je reviens à mon point. Les États reçoivent des offres, mais concrètement ils doivent envoyer des personnes se faire former. Mais s'ils reçoivent 15 offres toutes les semaines, c'est-à-dire que pour eux ça n'a plus de sens. Il y a des partenaires étatiques qui reçoivent tous les jours des formations, des manuels, et ils ne comprennent plus. Ça crée une confusion non pas au niveau des OI (qui savent qu'elles ont leur mandat et leurs priorités) mais au niveau des bénéficiaires.

Ça peut avoir un effet contre-productif car plusieurs États ne veulent plus envoyer d'agents se faire former par les NU car il y en a tellement qu'ils ne travaillent plus dans leur propre administration tellement ils sont sollicités ailleurs.

Je partage l'idée de l'aspect positif sur le moyen terme mais seulement du point de vue des OI. Du point de vue des États, c'est très contre-productif.

S : Et, tu penses que ça c'est propre au terrorisme en tant que matière de travail ?

Y : Je pense que le terrorisme a la spécificité que beaucoup d'acteurs travaillent sur cette question. Si on prend n'importe quel autre sujet, les aspects économiques, l'OCDE a quand même largement le 'lead'. Si on prend la corruption, l'ONUSC est largement en 'lead'. Si on prend les aspects de développement, le PNUD est largement en 'lead'. Le climat ce serait peut-être le seul autre exemple où il y a plusieurs acteurs.

Le terrorisme c'est vraiment une multiplicité d'acteurs. Et encore, on ne parle là que des OI, mais il y a aussi les ONG, les instituts de recherche, les États membres, on ne se rend pas compte du nombre de papiers, d'activités, d'associations à but lucratif qui traitent de cette question.

Donc il y a une spécificité qui fait que le sujet attire tellement que l'harmonisation est encore plus difficile.

S : C'est tout pour moi sur les questions que j'avais à te poser. Il y a-t'il d'autres choses que tu souhaitais aborder ou élargir sur autre chose, tu es libre de le faire.

Y : Il y avait deux points mais le premier je pense qu'on l'a déjà abordé.

Pour moi, quand on parle de rapports de force, de duplication, de complémentarité entre les OI sur l'aspect du terrorisme, il faut vraiment considérer l'État comme une passerelle. Au bout du compte, j'aime travailler sur la pratique des organisations internationales car ce n'est pas stratocentré et il y a une expertise propre aux OI, elles ont des fonctions propres normatives ou d'expertise, de conseil etc.

Au final, au bout du compte quand même, ces programmes, ces formations, ces expertises elles sont orientées selon les priorités des États parce que ce sont les États qui financent les programmes et donc pour moi on ne peut pas faire une quelconque analyse sans prendre en compte que ce sont les États qui orientent les programmes.

Ce n'est pas l'ONUSC qui choisit les sujets sur lesquels elle va travailler, c'est l'ONUSC qui propose des sujets aux États et c'est eux qui choisissent et qui financent.

C'est la même chose pour toutes les OI.

La deuxième chose qui pour moi est importante, c'est surprenant mais c'est le point positif. C'est-à-dire que tu t'es concentrée sur la partie que personne ne traite jamais mais pas sur la pratique que tout le monde traite toujours à savoir qu'au-delà des aspects d'assistance technique, de formation, des aspects administratifs et sinieux que personne ne connaît des OI, y'a les aspects opérationnels aussi.

Il ne faut pas oublier que les opérations de maintien de la paix des NU, même si ce n'est pas marqué dans le mandat de la MINUSMA, sur le terrain elle traite de la question du terrorisme parce que c'est le Mali notamment.

Y'a d'autres OI comme l'UE qui a ses missions CSDP notamment en Somalie qui traitent de la question du terrorisme.

EUCAP Sahel c'est la question du terrorisme. UTM Mali c'est la question du terrorisme.

ENTM Mozambique c'est la question du terrorisme.

Il y a aussi compétition, complémentarité ou duplication etc. dans les aspects les plus opérationnels qu'il ne faut pas oublier.

Par exemple, les mécanismes d'enquête. Les NU ont des mécanismes d'enquête indépendants et spéciaux en Syrie, Irak etc. Mais je ne suis pas persuadé qu'il n'y a pas d'autres organisations qui font la même chose. Je me demande si la MINUAD fait pas ça aussi ou d'autres entités.

Voilà, donc pour moi il ne faut pas oublier les aspects opérationnels et de terrain.

S : Merci.

Bibliographie

I. Articles

- Biermann, R. (2007). « [Towards a theory of inter-organizational networking. The Review of International Organizations](#) », 3(2), 151-177.
- Biermann, R. (2009). « [Inter-organizationalism in theory and practice](#) ». *Studia Diplomatica*, n°3, 7-12.
- Blumenau, B., & Müller, J.-A. (2021, 26 juillet). « [International Organisations and Terrorism. Multilateral Antiterrorism Efforts, 1960–1990](#) ». *Taylor & Francis Online*.
- Boisson De Chazournes, L. (2011). « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles (Volume 347) ». *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.
- *Conseil de l'Europe - Relations extérieures*. (s. d.). « [Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE](#) ».
- *Council of Europe*. (s. d.). « [Combating terrorism](#) ».
- Dupuy, R. J. (1960). « Le droit des relations entre les organisations internationales (Volume 100) ». *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.
- Economy-Pedia.com. « [Terrorisme d'État](#) ».
- Emerson, R. M. (1962). « Power-dependence relations ». *American Sociological Review*, 27(1), 31-41.
- *European Council*. « [Action de l'UE face au terrorisme](#) ». (2022, 28 avril).
- *European Parliament*. « [Conseil européen de Tampere 15-16-10-1999 : Conclusions de la Présidence - Conseil européen de Tampere 15-16-10.1999 : Conclusions de la Présidence](#) ».
- *Gautier2 avocats*. (2014, août 6). « [Efficacité, efficience et effectivité. . . Le nouvel essor du concept de performance contractuelle](#) ». *Gautier2 Avocats Associés*.
- Gehr, W. (s. d.). « [Le cadre juridique universel de la lutte contre le terrorisme nucléaire](#) ». *OECD*.
- Guillaume, G. (1997). *Terrorisme et droit international (Volume 215)*. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.
- *International Partnerships - European Commission*. « [Global Europe – Programming](#) ». (2021, 22 décembre).
- *interpol.int*. « [Partnerships against terrorism](#) ». (s. d.).

- Jonge Oudraat, C. (2005). « [Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme](#) ». *AFRI*, VI.
- *Juridictionnaire, Bureau de La Traduction*. « [effectif, ive / effectivité / efficace / efficacité / efficence / efficient, ente - Entrées commençant par E - Juridictionnaire - TERMIUM Plus® - Translation Bureau](#) ». (2015).
- Klein, P. (2007). « [Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ?](#) ». *Revue québécoise de droit international*, 133-147.
- Labayle, H. (1986). « [Droit international et lutte contre le terrorisme](#) ». *Annuaire Français de Droit International*, 32, 105-138.
- Lewin, A. (1983). « [La coordination au sein des Nations Unies – Mission impossible ?](#) ». *Annuaire français de droit international*, 29(1), 9-22.
- *Migration and Home Affairs – European Commission*. « [Collaboration with international organisations](#) ». (s. d.).
- Mouangue Kabila, J. (2011). « [Dixième anniversaire des attaques du 11 septembre 2001 : bilan de la gestion de la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité des Nations Unies](#) ». *Revue québécoise de droit international*, 349-405.
- Nations Unies – Collection des traités (s. d.). « [Texte et état des conventions des Nations Unies sur le terrorisme](#) ».
- NATO/OTAN - Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. « [Lignes directrices de l'OTAN sur la lutte contre le terrorisme](#) ».
- *ONU Info*. « [L'Assemblée générale adopte la résolution sur le septième examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, schéma partagé de collaboration | Couverture des réunions & communiqués de presse](#) ». (s. d.).
- *ONU Info*. « [La lutte contre la Covid-19 ne doit pas être en compétition avec celle contre le terrorisme](#) ». (2021, 10 février).
- *ONU Info*. « [Lutte contre le terrorisme : l'Assemblée générale de l'ONU réaffirme la volonté des États de travailler ensemble](#) ». (2021, juillet 1).
- *Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies et des Organisations internationales à Vienne*. « [Coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme](#) ». (2022, 3 mai).
- *Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York*. « [Lutte contre le terrorisme](#) ». (2020, 9 juin).

- Slaughter, A., & Burke-White, W.W. (2002). « An International Constitutional Moment ». *Harvard International Law Journal*, 43, 1-22.
- Société des Nations, *Pacte du 28 juin 1919*, MJP. (s. d.). « [Digithèque MJP](#) ».
- SWI swissinfo.ch. « [Comment l'ONU a soutenu l'action du contre-terrorisme depuis le 11 septembre 2001](#) ». (2021, 10 septembre).
- UN Documents | Office of Counter-Terrorism. (s. d.). « [UN Docs](#) ».
- UNODC. « [Counter-Terrorism](#) ». (2018).
- United Nations. (s. d.). « [Charte des Nations unies \(Version intégrale\)](#) ».
- United Nations. « [Instruments juridiques internationaux | Bureau de lutte contre le terrorisme](#) ».
- United Nations. (s. d.). « [Maintenir la paix et la sécurité internationales](#) ».
- United Nations. (s. d.). « [Résolutions | Conseil de sécurité des Nations Unies](#) ».
- United Nations - Bureau De Lutte Contre Le Terrorisme. « [Prévention de l'extrémisme violent](#) ».
- United Nations - Office of Counter-Terrorism. « [Office of Counter-Terrorism](#) ».
- United Nations Secretary-General. « [Secretary-General's remarks to the African Regional High-Level Conference on Counter Terrorism and Prevention of Violent Extremism Conducive to Terrorism](#) ». (2019, July 10).
- *vie-publique.fr*. (2019, 21 juin). « [Qu'est-ce qu'une organisation régionale?](#) ».
- Villani, U. (2001). « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix (Volume 290) ». *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.
- Virally, M. (1968). « La notion de Programme — un instrument de la coopération technique multilatérale ». *Annuaire français de droit international*, 14(1), 530-553. <https://doi.org/10.3406/afdi.1968.1507>
- Whetten, D. A. (1981). « Interorganizational Relations: A Review of the Field ». *The Journal of Higher Education*, 52(1), 1. <https://doi.org/10.2307/1981150>
- Wilfred Jenks, C. (1950). « Co-ordination: A New Problem of International Organization A preliminary Survey of the Law and Practice of Inter-organizational Relationships (Volume 77) ». *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.
- Yuchtman, E., & Seashore, S. E. (1967). « A system resource approach to organizational effectiveness ». *American Sociological Review*, 32(6), 891-903.

II. Livres

- Daniel, N. N. (1987). *La coopération juridique internationale des démocraties occidentales en matière de lutte contre le terrorisme*. L'Harmattan.
- E. Lagrange, & J.-M. Sorel. (2013). *Droit des organisations internationales (traité de droit des organisations internationales)*. LGDJ.
- E. Saulnier-Cassia. (2014). *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*. LGDJ.
- Girard, C. (2012). *La lutte contre le terrorisme : l'hypothèse de la circulation des normes*. BRUYLANT.
- Glennon, M., & Sur, S. (2008). *Terrorism and International Law / Terrorisme Et Droit International 2006 (Centre for Studies and Research in International Law and Int) (French and English Edition) (Bilingual éd.)*. Brill Nijhoff.
- P. Klein. (2007). *Le droit international à l'épreuve du terrorisme : Vol 1. Tiré à partir du Recueil des cours, tome 321 (2006)*. MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS.
- van Krieken, P. (2002). *Terrorism and the International Legal Order: With Special Reference to the UN, the EU and Cross-Border Aspects*. Amsterdam University Press.

III. Rapports

- Corps commun d'inspection. (2007). *Les bureaux de liaison dans le système des nations unies*.
https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2007_10_French.pdf

- Country Reports on Terrorism. (2019). Bureau of Counterterrorism of the United States Department of State. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/Country-Reports-on-Terrorism-2019-2.pdf>
- Les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme - Les lignes directrices du Conseil de l'Europe. (2004). Direction générale des droits de l'homme - Conseil de l'Europe. https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_Guidelines_terrorism_2005_FRA.pdf
- Normes et règles d'évaluation. (2014). Dans UNEG - United Nations Evaluation Group. <http://uneval.org/document/detail/1914>
- *Questions les plus fréquemment posées sur les aspects du droit international touchant la lutte contre le terrorisme.* (2009). <https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/French.pdf>
- *Rapport annuel 2006 sur les activités de l'OSCE.* Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. (2006). <https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/24694.pdf>
- *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme et présenté par M. Delebarre.* (2004). <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i1716.asp>

IV. Thèses

- Thévenot-Werner, A.-M. (2014). *Le droit des agents à un recours effectif. Vers un droit commun de la procédure administrative internationale.* Brill Nijhoff.

V. Vidéos

- *Géopolitique du terrorisme | Géopoliticus | Lumni.* (2021, 20 avril). [Vidéo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=5bVUFp05mZc>
- Pelpel, V. (2022, 22 mars). *Géopolitique du terrorisme* [Vidéo]. Lumni. <https://www.lumni.fr/video/geopolitique-du-terrorisme>