

L'EXERCICE DU POUVOIR NORMATIF PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET SA CONFORMITÉ À LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET AU DROIT INTERNATIONAL

The exercise of normative power by the Security Council in the fight against terrorism and its conformity with the Charter of the United Nations and international law

1. Sahri Noura *

- Laboratoire Droit, Société et Pouvoir.
- Faculté de droit et de sciences politiques,
- Université d'Oran 2, Algerie.
- E-mail : sahri.noura@univ-oran2.dz

2. Tayebi Mohamed Belhachemi el Amine.
- Laboratoire Droit, Société et Pouvoir.
 - Faculté de droit et de sciences Politiques.
 - Université d'Oran 2, Algerie.
 - E-mail: tayebi.amine@univ-oran2.dz

1. Sahri Noura *

- Laboratory of Law, Society and Power.
- Faculty of Law and Political Science.
- University of Oran 2, Algeria
- E-mail : sahri.noura@univ-oran2.dz

2. Tayebi Mohamed Belhachemi el Amine.
- Laboratory of Law, Society and Power.
 - Faculty of Law and Political Science.
 - University of Oran 2, Algeria
 - E-mail: tayebi.amine@univ-oran2.dz

Date de soumission: 26/11/2019

Date d'acceptation: 03/05/2020

ABSTRACT:

Following the attacks of 11-09-2001, the intervention of the Security Council in the fight against terrorism was not limited to the exercise of executive powers, but also to adopt normative resolutions. The purpose of this study is to examine the question of the conformity of this new power with the united nations Charter and international law.

Keywords: Fight against terrorism; Normative power; Security Council; Terrorist attacks of September 11, 2001; Resolution 1373 (2001).

ملخص باللغة العربية:

بعد هجمات 11 سبتمبر 2001، لم يقتصر تدخل مجلس الأمن في مجال مكافحة الإرهاب على ممارسة اختصاصات تنفيذية، بل أيضا اعتماد قرارات معيارية. تهدف هذه الدراسة إلى تحليل مسألة توافق هذه السلطة المعيارية الجديدة مع ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي.

كلمات مفتاحية: مكافحة الإرهاب؛ السلطة المعيارية؛ مجلس الأمن؛ هجمات 11 سبتمبر 2001؛ قرار مجلس الأمن 1373 (2001).

* *Correspondant Auteur:* Sahri Noura.

Introduction:

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le domaine de la lutte contre le terrorisme a fait l'objet d'une attention considérable au niveau international, comme en témoigne le nombre croissant de textes juridiques (Conventions internationales, résolutions du Conseil de sécurité, déclarations de l'Assemblée générale...) adoptés dans le cadre de l'ONU ou en dehors. Le problème se pose ici pour le Conseil de sécurité, compte tenu de sa tendance à exercer d'autres pouvoirs que son pouvoir exécutif authentique.

En effet, l'intervention du Conseil de sécurité, en matière de lutte contre le terrorisme, ne s'est pas limitée à traiter des situations particulières qui constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales et à adopter des résolutions de caractère exécutif pour les régler, mais également à adopter des résolutions de portée générale, dont certaines d'entre elles sont contraignantes, comme le montre l'adoption par le Conseil de la résolution 1373 (2001) et de certaines résolutions ultérieures.

Cet élargissement des compétences du Conseil de sécurité vers l'exercice des compétences de nature législative, était un grave sujet de préoccupation pour les États, compte tenu, en particulier, de la composition limitée du Conseil.

Il est ainsi important de déterminer si le Conseil de sécurité a le droit d'exercer ce pouvoir normatif ou non, étant donné que les résolutions adoptées dans ce contexte sont prises

par une minorité d'États, d'une part, et qu'elles ont un champ d'application général qui englobe tous les États, de l'autre. Déterminer la conformité de ce nouveau pouvoir à la Charte des Nations Unies et au droit international serait donc utile pour connaître la valeur juridique de ces résolutions et la position des États s'ils sont obligés de les appliquer ou non.

Si l'exercice de ce pouvoir par le Conseil de sécurité est conforme à la Charte des Nations Unies et au droit international, c'est-à-dire que le Conseil a le droit de prendre des résolutions de nature législative, ses énoncées sont donc contraignantes pour tous les États. Dans le cas contraire, en ce sens que l'exercice de ce pouvoir constitue une violation de la Charte et du droit international et que le Conseil n'a pas le droit de l'exercer, à qui est-il conféré donc conformément à la Charte ? Les États sont-ils obligés d'appliquer les résolutions adoptées dans ce contexte ou ont-ils le droit de refuser de se conformer à leurs dispositions ?

En ce qui concerne la portée de notre étude, nous nous limiterons à étudier le pouvoir normatif sans le pouvoir judiciaire, et à examiner le pouvoir exécutif en tant que pouvoir authentique du Conseil et ses caractéristiques. En ce qui concerne le pouvoir normatif, nous nous limiterons à étudier les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité dans le domaine de la lutte antiterroriste sans d'autres domaines. En ce qui concerne l'évolution de l'exercice de ce pouvoir normatif par le Conseil, nous nous concentrerons sur l'étude de la situation avant et après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, dans la mesure où ces événements ont entraîné un changement radical dans l'action du Conseil.

Notre étude s'articulera autour de la problématique principale suivante, à laquelle nous tenterons de répondre dans cet article:

Le Conseil de sécurité peut-il, conformément à la Charte des Nations Unies et au droit international, légiférer pour tous les États ? En d'autres termes, l'exercice du pouvoir normatif par le Conseil est-il conforme aux dispositions de la Charte des Nations Unies et aux règles du droit international ?

Pour répondre à cette problématique, nous étudierons, dans un premier temps, le pouvoir exécutif du Conseil de sécurité et ses caractéristiques en tant que pouvoir authentique du Conseil et les signes de l'émergence d'un pouvoir normatif avant le 11 septembre 2001. Dans le deuxième élément, nous examinerons certaines résolutions normatives, adoptées par le Conseil de sécurité, après le 11 septembre 2001, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et leurs caractéristiques par rapport à celles prises avant cette période. Le troisième élément examinera la question de la conformité de ce pouvoir normatif avec la Charte des Nations Unies et le droit international.

1- Le pouvoir authentique du Conseil de sécurité et les signes de l'émergence d'un pouvoir normatif avant le 11 septembre 2001 :

« Dans le système de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité a été conçu comme un organe doté de compétences de nature essentiellement « exécutive ». Il lui revient principalement d'œuvre en faveur du règlement des différends internationaux, dans le cadre du chapitre VI de la Charte, ou d'agir pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris par le biais de l'imposition de mesures coercitives, en vertu du chapitre VII. Dans ce dernier contexte, les pouvoirs qui lui sont reconnus ont vocation à être mis en œuvre pour une période limitée à l'égard de situations particulières où la paix et la sécurité internationales se trouvent mises

en danger, en vue d'empêcher leur aggravation et de permettre le règlement de la crise, (...). Il s'agit donc d'interventions ponctuelles, par rapport à des situations de crise précisément identifiées. »¹ En conséquence, les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité dans ce contexte, contiennent des énoncés obligatoires, personnels, temporaires et concrets.

Les premières résolutions du Conseil de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme, notre sujet de recherche dans cet article, « étaient relatives à la répression et la condamnation des situations dans lesquelles le terrorisme constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales. »² Parmi ces situations, traitées par le Conseil dans l'exercice de son pouvoir exécutif, nous examinerons ci-après les cas du Soudan et de l'Afghanistan.

« Le 26 juin 1995, alors qu'il se rendait à Addis-Abeba, la capitale éthiopienne, pour assister au sommet de l'OUA, le président égyptien, Hosni Moubarak, a été la cible d'une tentative d'assassinat. Cet acte terroriste est imputé à l'un des principaux groupes islamistes égyptiens, le Gama-at-al Islamieh. Le gouvernement soudanais est accusé de complicité par l'Ethiopie et l'Egypte, puisque les trois individus suspectés d'avoir perpétré cet acte terroriste auraient trouvé refuge au Soudan. »³ En 1996, le Conseil de sécurité a adopté des mesures coercitives à l'encontre du Soudan, à la suite du refus de cet

1 Pierre Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *Revue québécoise de droit international*, H-P (Hors-série), 2007, p. 135.

2 Samar Yassine, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme », *Thèse, Université de Montpellier 1 Université Libanaise, Montpellier, 2011, p.11.*

([http://www.biu-montpellier.fr/lorabium/jsp/nnt.jsp?nnt=2011MON10020.](http://www.biu-montpellier.fr/lorabium/jsp/nnt.jsp?nnt=2011MON10020))
(Thèse consultée le 22/05/19 15 :12)

3 Adriano Mendy, « La lutte contre le terrorisme en droit international », *Thèse. Université de Reims Champagne-Ardenne, (sans date), p. 184.*

État de remettre à l'Égypte les auteurs de cet acte,¹ mais il n'a pas décidé d'instituer un Comité des sanctions.² Ces mesures « persistent de 1996 jusqu'en 2001, date à laquelle le Soudan s'est finalement conformé aux exigences formulées dans les deux résolutions le concernant. »³

« Le 7 Août 1998, les ambassades américaines de Nairobi (Kenya) et de Dar es-Salaam (République unie de Tanzanie) sont la cible de deux attentats à la voiture piégée, à quelques minutes d'intervalles. Ces attentats ont causé la mort de centaines de victimes, blessé des milliers de personnes et engendré des dégâts matériels importants.»⁴ Après de nombreuses enquêtes, ces attentats furent attribués à l'organisation Al-Qaïda trouvant refuge et reconnaissance auprès des Taliban.⁵

Sur cette base, « le Conseil de sécurité a adopté des mesures coercitives à l'encontre des Taliban, en 1998 et 1999, en raison du soutien apporté par ce régime à Oussama Ben Laden et à l'organisation Al-Qaïda ».⁶ Afin de suivre la mise en œuvre de ces mesures, le Conseil a créé, par la résolution 1267 (1999), un Comité de sanctions : le « Comité 1267 »,⁷ appelé aussi « Comité des sanctions contre Al Qaïda et les Taliban ». Il est composé de 15 membres du Conseil et se réunit régulièrement et prend toutes ses décisions par consensus.⁸

1 Pierre Klein, *op.cit*, p. 137.

2 Jean-Christophe Martin, *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruylant, Bruxelles (Belgique), 2006, p.514.

3 Samar Yassine, *op.cit*, p. 43.

4 Adriano Mendy, *op.cit*, p. 185.

5 Samar Yassine, *op.cit*, p. 46.

6 Pierre Klein, *op.cit*, p. 137.

7 Samar Yassine, *op.cit*, pp. 46- 47.

8 Adriano Mendy, *op.cit*, p. 203.

« Les Taliban, de leur côté, ont négligé les demandes du Conseil et n'ont par la suite éprouvé aucun signe de coopération, ce qui a obligé le Conseil à réitérer ses exigences dans la résolution 1333 (2000) en réclamant des Taliban de fermer tous leurs camps d'entraînement. Le maintien par les Taliban de leur comportement précédant les a exposés à de nouvelles mesures coercitives venant s'ajouter à celles prévues par la résolution 1267 (1999). »¹ Le Conseil de sécurité a, par la suite, modifié et renforcé ce régime de sanctions dans de nouvelles résolutions, notamment les résolutions 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) et 1822 (2008), de sorte que ces sanctions s'appliquent désormais aux personnes et entités associées à Al Qaïda, à Oussama Ben Laden et aux Taliban où qu'elles se trouvent.²

Cette affaire a pris une autre dimension après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, où les États-Unis ont accusé le régime des Talibans de soutenir l'Organisation d'Al-Qaïda et Oussama Ben Laden, les auteurs de ces attaques.

Contrairement aux deux cas susmentionnés, où le Conseil de sécurité a adopté des mesures coercitives non militaires conformément à l'article 41 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la position du Conseil, sur les attentats du 11 septembre 2001 et la riposte militaire américaine en Afghanistan, était ambiguë. Le Conseil de sécurité a condamné ces attentats dans la résolution 1368 (adoptée le 12 septembre 2001), et considéré de tels actes, « *comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales* ». Dans le même temps, il a reconnu « *le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément*

1 Samar Yassine, *op.cit.*, p. 47.

2 Adriano Mendy, *op.cit.*, p. 203.

à la Charte », suscitant ainsi une large controverse juridique sur la qualification juridique de ces attaques.

Parallèlement à l'adoption de résolutions condamnant ces attaques terroristes, le Conseil de sécurité a également adopté des résolutions de portée générale, abstraites et permanentes. La résolution 1373 (2001) était la première résolution de ce type. Elle impose des obligations générales à tous les États.

La résolution 1373 (2001) n'impose pas de sanctions et n'instaure pas non plus de mécanisme d'inscription sur une liste. Elle ne se borne pas à condamner des manifestations spécifiques du terrorisme dans certaines parties du monde, comme le Conseil de sécurité l'a fait par le passé¹ (à l'instar des autres résolutions relatives à l'Afghanistan, comme les résolutions 1214 (1998), 1267 (1999) ou même 1330 (2000)),² mais aborde le terrorisme en tant que phénomène général sans limites géographiques.³ Toutefois, la question qui se pose ici : le Conseil de sécurité a-t-il adopté de telles résolutions de nature normative avant le 11 septembre 2001 ?

Ce n'est pas une première dans le droit international de voir le Conseil de sécurité adopter un texte comme la résolution 1373 (2001). En effet, en septembre 1970, le Conseil adopta, sans veto ni débat, la résolution 286 (1970) lors d'un accident de détournement d'avions. Préoccupé par la situation, le Conseil émit des considérations générales sur les actes mettant en danger l'aviation civile. Il demande aux États de « *prendre toutes les mesures juridiques possibles pour*

1 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, « Programme de formation juridique contre le terrorisme : Module 2 : Cadre juridique universel contre le terrorisme », Nations Unies, Vienne, 2018, p. 19. (<https://www.unodc.org>)

2 Samar Yassine, *op. cit.*, p. 106.

3 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *op. cit.*, p. 19.

empêcher tout nouveau détournement ». Ultérieurement, le Conseil devait de nouveau traiter du terrorisme, et cette fois-ci sur l'usage d'explosifs plastiques contre les avions civils. Il adopta alors la résolution 635 (1989) à l'unanimité et sans aucun débat. Sans faire usage du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité condamne ainsi et de façon générale « *tous les agissements illicites contre la sécurité de l'aviation civile* » et demande alors à tous les États « *de coopérer en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme* ». Il prie également tous les États « *d'établir des moyens permettant de détecter ces explosifs* », et de « *communiquer entre eux le résultat de leurs recherches en vue de mettre au point un système international de marquage des explosifs plastiques* ». ¹

La question des prises d'otages occupa également le Conseil de sécurité depuis les années quatre-vingt. Il adopta à cet effet les deux résolutions 579 (1985), et 638 (1989). L'emploi par le Conseil - dans la deuxième résolution- des verbes « demander » et « exiger » manifeste une différence dans l'impact de l'obligation infligée. Le verbe « exiger » revêt donc un aspect plus contraignant. ²

Ces résolutions, présentaient un caractère essentiellement général, dans la mesure où elles sont abstraites-en visant toutes les situations de détournement d'avions, toutes les situations de marquage d'explosifs et toutes les situations de prises d'otages. Elles sont impersonnelles, dans la mesure où les cibles de ces résolutions sont les États sans aucune précision. Elles sont, enfin, permanentes puisqu'elles trouvent application chaque fois que la situation visée se présente sans aucune limite de temps. Cependant, ces résolutions ne reflètent pas le véritable pouvoir normatif du Conseil de sécurité, ³ les

1 Samar Yassine, *op. cit.*, p. 89.

2 *Ibid.*, pp. 90- 91.

3 *Ibid.*, pp. 89- 91.

termes utilisés sont vagues et ne permettent pas de confirmer leur caractère contraignant.

« Le rebondissement du phénomène Oussama Ben Laden et son Réseau Al-Qaeda localisés territoire Afghan donnera au processus normatif un élan plus fort. A cet effet, dans les résolutions 1267 (1999) du 15 octobre 1999 et 1269 (1999) du 19 octobre 1999, le Conseil énonce des principes généraux destinés à encadrer la lutte contre le terrorisme et marque sa volonté de traiter la question de façon globale. Il énonce ainsi une série de demandes adressées aux États (...). Par la généralité des énoncés et l'absence de référence à une quelconque situation particulière, la résolution 1267 (1999) donne l'impression d'être en face d'un acte de l'Assemblée générale, plutôt que devant une résolution du Conseil de sécurité. Elle se classe dans une pratique relativement récente du Conseil, qui tend à légiférer ou produire des normes dans les domaines les plus diversifiés. Ces énoncés sont de portée générale, sans savoir précisément s'ils visent à « encadrer » les actions futures du Conseil dans ces différents domaines ou à revendiquer un rôle de véritable « directoire mondial » en empruntant les méthodes et les outils qui sont traditionnellement ceux de l'Assemblée générale. »¹

Malgré la controverse sur le caractère contraignant de ces résolutions normatives adoptées avant le 11 septembre 2001, elles n'ont certainement pas utilisé des termes indiquant clairement qu'elles sont contraignantes, comme dans la résolution 1373 (2001). De plus, ces résolutions n'ont pas été adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte et n'ont pas créé de Comités spéciaux chargés de suivre l'application de leurs dispositions par les États, comme dans la résolution 1373 (2001). En bref, ces « résolutions n'ont pas atteint le

1 Ibid, p. 91- 92.

degré de concentration normative de la résolution 1373 (2001) », ¹ et de certaines résolutions pertinentes ultérieures. Afin de clarifier les spécificités des résolutions normatives adoptées après le 11 septembre 2001, nous examinerons ci-après certaines d'entre elles.

2- Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et la concentration de l'exercice du pouvoir normatif par le Conseil de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme:

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions normatives dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. La résolution 1373 (adoptée le 28 septembre 2001) était la première résolution de ce type, adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte. Son objectif est de prévenir et de réprimer le financement des actes de terrorisme.

En effet, « en dépit de son adoption hâtive et à l'unanimité sur un projet proposé par les Etats Unis, la résolution 1373 est généralement admise comme innovante. » Son adoption « semble annoncer une nouvelle aire de l'action du CS. » ² Le texte de cette résolution est également considéré, de la quasi-totalité de la doctrine, comme étant une « manifestation d'un véritable pouvoir législatif du Conseil de sécurité ». ³

« Bien que cette résolution trouve son fondement dans les événements survenus en septembre 2001, cependant elle possède une portée très générale qui dépasse largement les faits qui ont contribué à

1 Fatma Raach, « La compétence externe du Conseil de sécurité ou les forces nouvelles du droit international », Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XI, 2011, p. 416. (www.scielo.org)

2 Ibid, pp. 416- 417.

3 Samar Yassine, op.cit, p. 102.

son adoption. »¹ Elle « 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. »²

Conformément au paragraphe 1 de la présente résolution, tous les Etats doivent prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme ; « *ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, (...), de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme* ». Les Etats doivent aussi « *geler (...) les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, (...)* » et « *interdire à leurs nationaux ou à toute autre personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, (...)* »

Au deuxième paragraphe de la résolution, « le Conseil réitère des obligations imposables aux États et qui touchent en particulier l'obligation de vigilance qui leur imposent de s'abstenir de toute aide ou assistance aux personnes ou entités qui sont impliquées dans des actes de terrorisme, et de veiller à ce que le territoire national de ces États ne soit pas utilisé dans le cadre de tels actes. »³

Bien que cette résolution « ne crée pas un droit d'application immédiate dans les Etats membres, et qu'elle ne s'adresse pas

1 *Ibid*, p. 103.

2 *Pierre Klein, op.cit*, p. 138.

3 *Samar Yassine, op.cit*, pp.103-104.

directement aux entités non étatiques, elle demeure originale en ce qu'elle crée des obligations à la charge des Etats pour adopter les mesures nécessaires en droit interne tout en créant les mécanismes juridiques nécessaires pour assurer son effectivité. »¹

Dans le troisième paragraphe de la résolution, « la tonalité du Conseil paraît être plus souple. Il utilise le verbe « demander », d'une manière à solliciter de la part des États d' « *adopter certaines mesures, telles le renforcement de leur coopération, notamment sur les plans administratif et judiciaire, ainsi qu'en matière d'échange d'informations, la ratification ou l'adhésion par ces mêmes États, le plus rapidement possible, à des conventions relatives à la répression du terrorisme, l'adoption de mesures appropriées pour que le statut de réfugié ne soit pas octroyé à des demandeurs d'asile ayant participé à des actions terroristes* ». »²

Pour être précis « il faut distinguer deux parties de la décision 1373 (2001) en fonction du vocabulaire utilisé par le Conseil selon un critère éprouvé. En effet, bien que l'invocation du Chapitre VII clôt le préambule et précède donc tous les paragraphes de la résolution, ce qui suppose que tous sont adoptés en référence au Chapitre VII, seuls les deux premiers des trois paragraphes destinés aux États sont rédigés sous la forme d'une décision contraignante puisque le Conseil y « décide », alors qu'il se contente de « demander » dans le paragraphe suivant, ce qui empêche d'y voir de véritables obligations opposables aux États. »³

Le Conseil de sécurité, confirmant sa nouvelle vocation normative,⁴ a décidé de créer, au paragraphe 6 de la résolution 1373,

1 Fatma Raach, *op.cit*, p. 417.

2 Samar Yassine, *op.cit*, p. 104.

3 Jean-Christophe Martin, *op.cit*, p.105- 106.

4 Samar Yassine, *op.cit*, p. 92.

« un Comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil et chargé de suivre l'application de la présente résolution avec l'aide des experts voulus ». Il a demandé « à tous les États de faire rapport au Comité, 90 jours au plus tard après la date de l'adoption de la présente résolution puis selon le calendrier qui sera proposé par le Comité, sur les mesures qu'ils auront prises pour donner suite à la présente résolution ».

Le Comité Contre le Terrorisme devenait « la clé de voûte de tout le processus de lutte contre le terrorisme au sein des Nations Unies ». ¹ Il surveille non seulement l'application de la résolution 1373 (2001), mais également d'autres résolutions connexes ultérieures, en recevant et en analysant les rapports communiqués par les États Membres et en facilitant le renforcement des capacités en vue de lutter contre le terrorisme aux niveaux national, régional et mondial. ²

Si l'objectif ultime de ce Comité « est d'accroître la capacité des États à combattre le terrorisme, il faut souligner que celui-ci n'est pas un Comité de sanctions et ne tient pas de liste de terroristes, qu'il s'agisse de personnes ou d'organisations, à l'instar du « Comité 1267 ». » Pour le Groupe de réflexion sur les implications du terrorisme pour les politiques de l'ONU : « *Le Comité contre le terrorisme (...) n'a pas d'équivalent, aussi bien en ce qui concerne la portée de son mandat que le caractère novateur de ses travaux. (...) La nature et la portée de son mandat et de ses méthodes de travail constituent une importante innovation et ouvrent de nouvelles voies à la coopération entre États* ». ³

1 Ibid, pp.49-50.

2 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, op.cit, pp. 94- 21.

3 Adriano Mendy, op.cit, pp .204- 205 - 207.

En outre, la résolution 1373 (2001) se caractérise également par le fait qu'un certain nombre de ses dispositions découlent de la Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme, ce qui confirme son caractère normatif. « Le Conseil transforme de la sorte en normes de portée générale des obligations conventionnelles qui n'avaient jusque-là pu produire d'effet juridique, la Convention de 1999 n'étant pas encore entrée en vigueur en raison d'un nombre particulièrement réduit de ratifications. »¹

Le président de l'époque du Comité contre le terrorisme, a souligné que « ce qu'a fait la résolution 1373 est promouvoir l'application de certains aspects des conventions, que nous considérons comme urgents pour des raisons touchant la paix et la sécurité. La résolution permet également de remédier au refus éventuel de certains Etats de souscrire aux normes de la Convention de 1999, puisqu'elle s'impose à tous les Etats sans leur consentement préalable. »² En effet, selon le représentant de Cuba « Le Conseil use d'une méthode insolite qui consiste à rendre obligatoires pour tous les États certaines des stipulations figurant dans les conventions relatives au terrorisme, alors qu'il incombe aux États eux-mêmes de décider s'ils veulent être signataires ou non desdites conventions ». ³

En conséquence, la résolution 1373 (2001), traitant du terrorisme en général mais en référence au Chapitre VII, constitue une mutation du processus normatif aux Nations Unies.⁴ « 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), le Conseil de sécurité s'est ainsi posé, pour

1 Pierre Klein, *op.cit*, p. 138.

2 Adriano Mendy, *op.cit*, p. 363.

3 Samar Yassine, *op.cit*, p.108.

4 Jean-Christophe Martin, *op.cit*, p.105.

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. »¹

Plusieurs auteurs ont parlé « de « législation internationale », en évoquant le pouvoir législatif » ou « para-législatif » que se reconnaît le Conseil de sécurité. Plus tard, dans la résolution 1535 (2004) relative à la revitalisation du Comité 1373, le Conseil de sécurité a reconnu lui-même la « nature particulière de la résolution 1373 » en prenant soin d'ajouter qu'elle « *ne crée(r) [pas] de précédent pour d'autres organes du Conseil de sécurité* ». Il semble qu'un nouveau mode de création du droit international *général* est apparu à côté du traité et de la coutume. On peut même dire, au vu de l'article 103 de la Charte de San Francisco, qu'il s'agit de normes internationales jouissant de la primauté sur les autres normes de *jus dispositivum* (à l'exception donc des normes de *jus cogens*) ».²

Outre la résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a également adopté d'autres résolutions de nature normative. La résolution 1377 (2001), adoptée dans un laps de temps relativement court, est de portée également générale comme la résolution 1373 (2001), mais ses énoncés ne sont pas contraignants et n'a pas été adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte. C'est une déclaration du Conseil qui réitère la condamnation générale des actes de terrorisme international, rappelle les différents principes qui doivent structurer la lutte contre le terrorisme et d'inciter les États à coopérer avec le Comité contre le terrorisme.³

1 Pierre Klein, *op.cit.*, p. 138. Voir aussi : Samar Yassine, *op.cit.*, p. 105.

2 Jean-Christophe Martin, *op.cit.*, p.107.

3 Samar Yassine, *op.cit.*, p. 111.

En 2004, le Conseil de sécurité a de nouveau adopté une résolution similaire à la résolution 1373 (2001), la résolution 1540 (adoptée le 28 avril 2004). Cette résolution « possède un caractère législatif, général et permanent ». ¹ Sa lecture « montre l'usage de termes impératifs « décide », « reconnaît », « demande », ce qui prouve encore une fois le caractère obligatoire et normatif de cette résolution. » ² Elle a aussi « un caractère hybride : tout en contenant de solides éléments relatifs à la non-prolifération, elle traite également du risque de voir des armes de destruction massive, des éléments connexes et des vecteurs tomber entre les mains d'acteurs non étatiques, notamment des terroristes. » ³

La résolution 1540 (2004) détaille, au paragraphe 1, les comportements que les Etats doivent adopter en vue d'empêcher les entités non étatiques de se procurer des armes de destruction massive et leur impose, aux paragraphes 2 et 3, l'adoption de la législation adéquate en vue d'assurer l'effectivité de cette résolution sur le plan interne. ⁴ Le Conseil de sécurité ayant ainsi trouvé une manière d'éviter de l'écueil du droit international consistant à ce que l'on doive normalement obtenir le consentement de tous les États avant qu'un instrument écrit donné ne reçoive une application universelle. ⁵

1 *Quentin Michel, « Le contrôle des échanges internationaux nucléaires : le difficile équilibre entre le développement du commerce et la lutte contre la non-prolifération des armes nucléaires », Affaires juridiques, Agence pour L'énergie nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement économiques, 2010, p.326.*

2 *Fatma Raach, op.cit, p.420.*

3 *Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, op.cit, p. 25.*

4 *Fatma Raach, op.cit, pp. 420-421.*

5 *Bruno Demeyere, « La prolifération des acteurs de droit nucléaire international : la Résolution 1540 et le combat du Conseil de sécurité contre l'utilisation des armes de destruction massive par des terroristes », Bulletin de droit nucléaire, Éditions OCDE, vol. 2005(1), p. 56.*

Au paragraphe 4 de la présente résolution, le Conseil de sécurité a décidé de créer, un Comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil. Le « Comité 1540 » est chargé « d'examiner les rapports nationaux qui doivent être soumis périodiquement par les Etats membres de l'ONU pour rendre compte des mesures qu'ils ont prises ou envisagent de prendre afin d'honorer les obligations découlant de la résolution 1540 (2004) ». ¹

En outre, cette résolution a été adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'invocation de ce Chapitre comme une façon d'obliger tous les États membres de l'ONU à adopter une législation interne, n'a été utilisée qu'une fois avant cette résolution, dans la Résolution 1373. ² « Pour être plus précis, l'originalité ne réside pas tant dans le recours au Chapitre VII que dans le champ d'application de la résolution : en effet, il est fréquent de recourir au Chapitre VII pour les résolutions concernant une menace à la paix limitée et correspondant à un cas précis ou à une situation particulière. Le changement instauré dans la résolution 1373 et réitéré dans la résolution 1540 résulte de l'utilisation du Chapitre VII pour lutter contre une menace globale : l'utilisation d'ADM par des entités non étatiques. » ³

« En effet, si l'adoption de la résolution 1373 (2001) s'est faite dans un contexte marquée par la panique de l'après 11 septembre 2001 et n'a pas exigé des débats et de discussions, ce qui a poussé M. Szasz à considérer que les Etats n'étaient pas conscients du caractère pionnier de ce qu'ils étaient en train de faire ; l'adoption de la

1 Adriano Mendy, *op.cit.*, p. 209.

2 Bruno Demeyere, *op.cit.*, p.56.

3 Paul Héroult, « L'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité : bilan et perspectives », *Sécurité globale 2010/1 (N°11)*, p.58. (<http://www.cairn.info/revue-securite-globale-2010-1-page-53.htm>)

résolution 1540 s'est faite après des discussions vives et avec une conscience de l'évolution du rôle normatif du Conseil de sécurité »,¹ ce qu'illustre la déclaration du Président du Conseil selon laquelle cette résolution serait « le premier grand pas vers un CS qui légifère pour le reste des membres des Nations Unies ». ²

Parmi d'autres résolutions du Conseil de sécurité, adoptées après le 11 septembre 2001, dans le cadre de l'exercice de l'action législative, nous pouvons également mentionner la résolution 1566 (adoptée le 8 octobre 2004). Elle est de portée générale, mais ses énoncés ne sont pas contraignants. De plus, le Conseil de sécurité a chargé le Comité contre le terrorisme de suivre sa mise en œuvre. Toutefois, cette résolution diffère d'autres résolutions normatives non contraignantes en ce qu'elle a été adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte.

La résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité « complète la résolution 1373 (2001) sur la question de l'incitation aux actes de terrorisme, renforçant et complétant ce faisant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques par ses dispositions qui condamnent toute incitation à la violence ». ³ Elle est de portée générale, mais ses énoncés ne sont pas contraignants et n'a pas été adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte. En outre, le Conseil de sécurité a chargé le Comité contre le terrorisme de suivre l'application de la présente résolution.

En analysant les résolutions normatives susmentionnées, adoptées après le 11 septembre 2001 dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, nous notons que ces résolutions sont divisées en deux parties: certaines d'entre elles sont contraignantes selon les

1 Fatma Raach, *op.cit*, pp. 421- 422.

2 Bruno Demeyere, *op.cit*, p. 53.

3 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *op.cit*, p. 29.

termes utilisés et elles ont été adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte, telles que les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004). Alors que d'autres ne sont pas contraignantes et n'ont pas été adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte, telles que les résolutions 1377 (2001) et 1624 (2005).

L'examen de l'action du Conseil de sécurité depuis le début de ce millénaire démontre donc « qu'elle est marquée par son passage d'un organe d'action à un organe de réflexion. Ceci se manifeste par l'adoption de résolutions de portée générale et d'une forte teneur normative contrairement aux résolutions ponctuelles afférentes aux conflits dont il était en charge ». ¹ Mais est-ce que ces nouvelles compétences normatives exercées par le Conseil de sécurité, sont conformes à la Charte des Nations Unies et au droit international ?

3- Une expansion normative des pouvoirs du Conseil de sécurité incompatible avec la Charte des Nations Unies et le droit international:

Les développements récents qu'a connus la scène internationale se sont accompagnés par un changement qualitatif et quantitatif dans l'action du Conseil de sécurité. Le Conseil s'émancipe et exerce pleinement ses pouvoirs. Les manifestations juridiques de cette évolution ont été à l'origine du débat doctrinal sur la conformité de cette action, y compris l'action législative, au droit international et spécialement à la Charte des Nations Unies qui détermine son domaine d'intervention. ²

1 *Fatma Raach, op.cit, p. 412.*

2 *Ibid, p. 412.*

L'idée que le Conseil de sécurité jouit d'un pouvoir législatif pour les États membres de l'ONU est un sujet de débat permanent.¹ En effet, une lecture exégétique de la Charte fait que le Conseil de sécurité soit « un organe d'action et non pas de réflexion. »² « Si on revient aux origines du pouvoir normatif en progression, il faut alors savoir que le Conseil était toujours perçu comme essentiellement politique et de finalité opérationnelle. Conformément aux dispositions de l'article 24 de la Charte, son rôle est de « *maintenir la paix et la sécurité internationales* », en respectant des règles de compétence qui lui laissent une grande latitude quant à l'évaluation des situations et des réponses à leur apporter, mais ne lui octroient pas le pouvoir ou la capacité de faire ou même de dire le droit. »³

L'article 39 véritable clé de voûte du Chapitre VII et pilier de la Charte, se combine étroitement avec l'article 24.⁴ Il dispose que « *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression (...)* ». La constatation suppose la survenance de faits réels et observables. La tâche dévolue au Conseil est de qualifier ces faits et de les d'intégrer dans la catégorie de menace contre la paix.⁵ En effet, au moment où le Conseil de sécurité constate la menace contre la paix et la sécurité internationales, rien ne lui interdit de recourir simultanément aux

1 Carlton Stoiber, « *Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies* », *Affaires juridiques, Agence pour L'énergie nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement économiques*, 2010, p. 102.

2 Fatma Raach, *op.cit*, p. 413.

3 Samar Yassine, *op.cit*, p. 93.

4 *Idem*.

5 Fatma Raach, *op.cit*, p. 428.

mesures de l'article 41 (mesures non militaires) et à celles de l'article 42 (mesures militaires).¹

Le Chapitre VII de la Charte accorde donc au Conseil de sécurité « le pouvoir de prendre des décisions qui engagent tous les Etats membres de l'organisation afin de maintenir ou restaurer la paix et la sécurité internationales. Replacé dans son contexte et à la lumière des travaux préparatoires, le Chapitre VII semble confier au Conseil ses pouvoirs de « police internationale » ».²

Cependant, certains auteurs estiment que le Conseil de sécurité « ne légifère plus que dans un seul domaine », les menaces pour la paix et la sécurité internationales.³ Selon eux, l'obligation générale faite aux États de lutter contre le terrorisme s'appuie sur l'article 25 de la Charte qui dispose que « *les membres de l'organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, conformément à la présente Charte* » ainsi que de l'avis consultatif relatif à la Namibie de 1971 par lequel la CIJ a précisément fondé sur l'article 25 le caractère obligatoire à l'égard des membres des Nations Unies des décisions prises par le Conseil dans le cadre du Chapitre VII. « Et en tant qu'organe d'urgence, mais aussi de maintien de la paix et de la sécurité internationales à long terme, le Conseil de sécurité met à la charge des Etats membres une obligation générale de lutter contre le terrorisme. Pour ce faire, et agissant sur la base du Chapitre VII, il donne aux Etats un cadre déterminé dans lequel ils devraient agir individuellement et collectivement avec deux objectifs. Dans l'immédiat, empêcher la situation de dégénérer

1 Adriano Mendy, *op.cit.*, p. 277. Voir aussi: Jean-Christophe Martin, *op.cit.*, p.501.

2 Adriano Mendy, *op.cit.*, p. 200.

3 Carlton Stoiber, *op.cit.*, p. 103.

davantage ; à long terme, édifier des barrières solides contre le terrorisme. »¹

D'autres auteurs se sont opposés à cette idée. « Bien avant les changements radicaux survenus sur la scène internationale en matière de productions de normes par le Conseil de sécurité, notamment, en matière de terrorisme, J. Verhoeven exprime sa position d'une manière suffisamment claire : « Nul n'a jamais sérieusement soutenu que l'article 25 permettrait au Conseil de sécurité d'exercer par voie de décision des activités proprement normatives ». » Le Président Bedjaoui partage la même philosophie et pense que « les États fondateurs de l'Organisation ne l'ont nullement investis du rôle de législateur international et de créateur de nouvelles normes ». ²

Cette position hostile est partagée par plusieurs autres auteurs qui considèrent à ce propos que « la Charte ne fonde aucunement le pouvoir législatif du Conseil de sécurité et même si on qualifie la Charte comme étant une constitution, cependant elle ne l'est pas au sens du droit national, une constitution qui répartit les pouvoirs entre exécutif, législatif et juridictionnel. »³ Selon cette tendance, le « droit du Conseil de sécurité » n'est pas un droit de délibération, ce n'est pas un droit d'accord, il n'est pas tourné vers l'adoption de normes, dans une perspective directive ou déclaratoire. C'est un droit de l'urgence, c'est un droit d'exception, et en tout cas un droit d'injonction et de commandement ; il est un droit tourné vers la réalisation d'objectifs sur le terrain.⁴ En bref, ainsi que le Professeur O. Corten le constate, « le Conseil fait ce que la Charte ne lui permet pas ». ⁵

1 Adriano Mendy, *op.cit*, p. 201.

2 Samar Yassine, *op.cit*, pp.137-108- 109.

3 *Ibid*, p. 137.

4 Adriano Mendy, *op.cit*, p. 201.

5 Jean-Christophe Martin, *op.cit*, p. 108.

Sur cette base, les auteurs soulignent leur grande inquiétude à l'égard de cette expansion normative des pouvoirs du Conseil, dans la mesure où ils ne voient pas en lui un législateur démocratique.¹ Sa composition limitée est incompatible avec l'exercice des compétences de nature législative. Le professeur Pellet souligne ainsi que : « « Un gouvernement (ou un législateur) mondial » ne se justifierait que s'il s'accompagnait d'une dose raisonnable de démocratisation. » « Il n'y a en effet dans ce cas ni effet relatif de l'acte juridique, par définition, comme pour les traités, ni objet persistant comme en matière de coutume. »²

Le professeur Christian Dominicé évoque un autre principe pour réduire la portée de ce pouvoir normatif : le principe de souveraineté. « Pour l'auteur, pour admettre un tel pouvoir au Conseil, cela nécessiterait une base légale claire. L'État qui devient membre à une organisation internationale et accepte de céder une partie de sa souveraineté au profit de cette organisation ne doit pas être exposé à se voir imposer de nouveaux devoirs dont le principe n'est pas encré dans la constitution de l'Organisation. »³

En outre, l'imposition par le Conseil de sécurité de certaines dispositions d'une Convention, par le biais d'une résolution contraignante, -comme il l'a fait dans la résolution 1373 (2001), qui tire certaines de ses dispositions de la Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme-, porte atteinte à la souveraineté et la liberté des États de se conformer à ces dispositions.

1 Samar Yassine, *op.cit.*, p.94.

2 Jean-Christophe Martin, *op.cit.*, p.109.

3 Samar Yassine, *op.cit.*, p. 109.

Étant donné que le Conseil de sécurité n'a pas le droit d'exercer le pouvoir normatif, à qui est-il conféré donc conformément à la Charte des Nations Unies et au droit international ?

Dans sa situation antérieure, le Conseil de sécurité paraissait accepter de s'inscrire dans un cadre normatif dont l'élaboration restait essentiellement de la compétence des États, par l'intermédiaire de l'Assemblée générale.¹

« La rédaction de l'article 11 de la Charte met l'accent sur la fonction de l'Assemblée générale (AG) en tant qu'organe penseur. En effet, on distingue entre deux phases dans l'action de l'Assemblée générale. Une phase de réflexion pure entreprise par l'AG en vue d'assurer le développement de l'étude du droit international et de porter des réflexions sur les questions préoccupantes. Cette phase est généralement entreprise dans des situations plutôt calmes, c'est-à-dire en dehors de tout conflit international. C'est le cas couvert par les dispositions de l'article 11§1. La deuxième phase est celle relative à des situations plus concrètes « se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales », dans laquelle il possède une compétence résiduelle puisqu'en vertu de l'article 11§2 « toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion ». »²

En outre, l'article 13. 1(a) habilite l'Assemblée générale à lancer des études et de rédiger des recommandations afin « [d'] encourager le développement progressif du droit international et sa codification ». Et de fait, l'Assemblée générale a contribué à l'adoption de plusieurs Conventions relatives au terrorisme.³ Cependant, « contrairement aux organisations dotés d'un pouvoir

1 *Ibid*, p. 102.

2 *Fatma Raach, op.cit*, p. 413.

3 *Carlton Stoiber, op.cit*, p.102.

législatif (tels que l'OMS en vertu de l'article 22 de sa constitution), l'ONU ne dispose pas d'une compétence explicite en la matière. Le partage des compétences normatives en droit international réserve la part du lion aux États. Ces derniers se créent de nouvelles obligations internationales par le biais des traités internationaux ou en reconnaissant l'existence d'une règle de droit international général. »¹

En conséquence, la nouvelle pratique du Conseil de sécurité crée une révolution vis-à-vis de l'idée que seuls les États ont la capacité de légiférer et de produire du droit international.² À cet égard, Luigi Condorelli souligne que « si l'on donnait à la résolution 1373 le caractère général comme son libellé l'indique, on assisterait alors à une sorte d'«expropriation rampante» d'un espace qui relève normalement de la prérogative des États ».³

En effet, « si le pouvoir normatif du Conseil de sécurité a témoigné une considérable ascension, cependant, il est incontestable que ce développement excessif du pouvoir de décision du Conseil de sécurité en direction d'un pouvoir de type « législatif » méconnaît l'équilibre institué par la Charte dans les rapports entre l'organisation et les États membres ainsi que dans les rapports entre les organes, et en particulier le Conseil et l'Assemblée. »⁴ Ce pouvoir bouleverse aussi le panorama des actes normatifs dans l'ordre juridique international et des modes de création des normes, des sources formelles du droit international.⁵

1 *Fatma Raach, op.cit, p. 415.*

2 *Bruno Demeyere, op.cit, p. 53.*

3 *Samar Yassine, op.cit, p. 106. Voir aussi: Jean-Christophe Martin, op.cit, p. 108- 109.*

4 *Samar Yassine, op.cit, pp.134- 135.*

5 *Jean-Christophe Martin, op.cit, p.107.*

En ce qui concerne l'application des résolutions normatives par les États, la problématique suivante se pose : les États sont-ils obligés d'appliquer ces résolutions ou ont-ils le droit de refuser de se conformer à leurs dispositions ?

Étant donné que l'exercice de ce pouvoir normatif par le Conseil de sécurité n'est pas conforme à la Charte des Nations Unies et au droit international, les États ne sont pas obligés d'appliquer les résolutions adoptées par le Conseil dans ce contexte. Conformément à l'article 25 de la Charte, les membres de l'Organisation ne sont pas tenus d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, tant qu'elles ne sont pas conformes à la présente Charte.

« Pour clôturer l'article 25, les rédacteurs de la Charte emploient l'expression « *conformément à la présente Charte* », expression qui donnerait lieu à plusieurs interprétations. Selon une première interprétation : les États membres doivent appliquer les décisions du Conseil, ceci concerne donc les modalités d'exécution. Selon la deuxième interprétation : les États membres s'engagent uniquement à accepter et appliquer les décisions du Conseil pour autant que ces décisions soient conformes à la Charte. Ces termes visent donc à préciser la manière dont les États membres doivent appliquer les décisions du Conseil. Ceci rejoint la vocation adoptée par le Conseil de sécurité dans le préambule de ses résolutions relatives au terrorisme. »¹

Quant à la position des États à l'égard de ces résolutions normatives, (en particuliers, les résolutions contraignantes telles que les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004)), elle varie d'un pays à l'autre. Certains États ont soutenu l'exercice de ce pouvoir normatif

1 Samar Yassine, *op.cit.*, p. 136.

par le Conseil de sécurité. Tandis que d'autres ne se sont pas opposés au contenu de ces résolutions mais à l'organe qui les a adoptées.

Un troisième groupe d'États a exprimé son rejet total de l'exercice de ce pouvoir par le Conseil de sécurité, estimant que ces décisions « violent la Charte et le droit international et portent atteinte à la souveraineté de tous les États. »¹

Bien que certains pays se soient opposés à l'exercice de ce pouvoir normatif par le Conseil, ils ont soumis des rapports aux Comités spéciaux créés en vertu de certaines résolutions normatives, concernant l'application de leurs dispositions. Cela nous amène à dire qu'ils les ont appliquées pour éviter les mesures coercitives prévues au Chapitre VII de la Charte.

En effet, les résolutions qui sont situées dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, telles que les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004), permettent au Conseil de prendre des mesures coercitives contre les États qui refuseraient de coopérer. Le Conseil laissa ainsi l'impression qu'il pourra se considérer un jour « autorisé à mettre en œuvre le Chapitre VII de la Charte dès lors qu'une situation mettant en cause les intérêts vitaux de la communauté internationale se présenterait ».²

En bref, il apparaît 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, d'un pouvoir législatif qui ne lui est aucunement reconnu par la Charte.³ « Vu la nature extrême de cette mesure, certaines limites devront être prises en considération si le CS veut éviter de perdre sa crédibilité. En effet, si le CS utilise trop

1 *Ibid*, p.108.

2 *Ibid*, pp. 99- 105.

3 *Pierre Klein, op.cit*, p.140.

souvent cette même technique, cela pourrait créer chaque fois plus de résistance au CS qui risquerait ainsi, plutôt que de situer au centre de la lutte contre le terrorisme, de dériver graduellement vers la périphérie de tous les acteurs pertinents. »¹

Conclusion:

À travers notre étude des différents points liés à la problématique soulevée dans l'introduction de ce travail, nous sommes arrivés aux résultats suivants :

Le Conseil de sécurité est, à l'origine, un organe exécutif conformément aux compétences qui lui sont conférées par la Charte des Nations Unies. Il traite des situations particulières qui constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales et adopte des résolutions pour les régler. Les résolutions adoptées dans ce contexte, contiennent des énoncés obligatoires, personnels, temporaires et concrets.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont marqué un tournant dans l'action du Conseil contre le terrorisme. À la suite de ces événements, le Conseil s'est orienté vers l'exercice de nouvelles compétences de nature législative parallèlement à son pouvoir classique, comme le montre l'adoption par le Conseil de la résolution 1373 (2001) et de certaines résolutions ultérieures. Les résolutions adoptées dans ce contexte, contiennent des énoncés obligatoires, impersonnels, permanents et abstraits.

La résolution 1373 (2001), sur la prévention et la répression du financement des actes de terrorisme, était la première résolution de ce type adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte. Elle est de portée générale et contraignante pour tous les États.

1 Bruno Demeyere, *op.cit*, p. 56.

Bien que le Conseil de sécurité ait adopté des résolutions similaires avant le 11 septembre 2001, elles n'ont pas utilisé des termes indiquant clairement qu'elles sont contraignantes, comme dans la résolution 1373 (2001). De plus, ces résolutions n'ont pas été adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte et aucun Comité spécial n'a été créé pour suivre l'application de leurs dispositions par les États, comme dans la résolution 1373 (2001) et certaines résolutions ultérieures, qui révélaient l'exercice par le Conseil d'un pouvoir normatif étendu.

En examinant, dans le deuxième élément de cette étude, certaines des résolutions normatives adoptées après les attentats du 11 septembre 2001 dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, nous concluons que le Conseil de sécurité a combiné deux types de résolutions normatives: en adoptant, d'une part, des résolutions contraignantes telles que les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004). Ces résolutions ont utilisé des termes qui ne laissent aucun doute sur le caractère contraignant de ses énoncés. De plus, ces résolutions ont été adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte et ont créé des Comités spéciaux chargés de suivre l'application de leurs dispositions par les États. D'autre part, des résolutions non contraignantes selon les termes utilisés, telles que les résolutions 1377 (2001) et 1624 (2005). Ces résolutions n'ont généralement pas été adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte.

En analysant les articles 24 et 39 de la Charte des Nations Unies, nous concluons que le rôle du Conseil de sécurité se limite à traiter des situations particulières qui constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales et que le Conseil n'est pas habilité à adopter des normes juridiques. En conséquence, cette expansion normative des pouvoirs du Conseil constitue une violation de la

Charte et du droit international et porte atteinte à la souveraineté des États.

L'action législative est, à l'origine, de la compétence des États et de l'Assemblée générale des Nations Unies. Conformément aux articles 11 et 13. 1(a) de la Charte, le rôle de l'Assemblée générale se limite à lancer des études et rédiger des recommandations afin « *[d'] encourager le développement progressif du droit international et sa codification* ».

Conformément à l'article 25 de la Charte, les États ne sont tenus d'accepter et d'appliquer que les décisions du Conseil de sécurité qui sont conforme aux dispositions de la Charte et aux règles du droit international. En conséquence, les États ne sont pas obligés d'appliquer les résolutions du Conseil de caractère normatif.

Bien que certains États se soient opposés à l'exercice de ce pouvoir normatif par le Conseil de sécurité, ils ont soumis des rapports aux Comités spéciaux créés en vertu de certaines résolutions normatives, concernant l'application de leurs dispositions. La mise en œuvre du contenu de ces résolutions par les États ne signifie pas qu'ils ont accepté l'exercice par le Conseil de ce pouvoir, mais implique que ces pays craignent que le Conseil leur impose des sanctions en vertu du Chapitre VII de la Charte.

En effet, cette étude s'est limité à examiner le pouvoir normatif exercé par le Conseil de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme, mais l'exercice de ce pouvoir est-il étendu à d'autres domaines ?

Liste de références:

- Adriano Mendy, « La lutte contre le terrorisme en droit international », Thèse, Université de Reims Champagne-Ardenne, (sans date).

- Bruno Demeyere, « La prolifération des acteurs de droit nucléaire international : la Résolution 1540 et le combat du Conseil de sécurité contre l'utilisation des armes de destruction massive par des terroristes », *Bulletin de droit nucléaire*, Éditions OCDE, vol. 2005(1), pp. 35-63.
- Carlton Stoiber, « Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies », *Affaires juridiques*, Agence pour L'énergie nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement économiques, 2010.
- Fatma Raach, « La compétence externe du Conseil de sécurité ou les forces nouvelles du droit international », *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 2011, pp. 407-431. (www.scielo.org)
- Jean-Christophe Martin, *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruylant, Bruxelles (Belgique), 2006.
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, « Programme de formation juridique contre le terrorisme : Module 2 : Cadre juridique universel contre le terrorisme », Nations Unies, Vienne, 2018. (<https://www.unodc.org>)
- Paul Héroult, « L'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité : bilan et perspectives », *Sécurité globale* 2010/1 (N°11), pp. 53-75. (<http://www.cairn.info/revue-securite-globale-2010-1-page-53.htm>)
- Pierre Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *Revue québécoise de droit international*, H-P (Hors-série), 2007, pp. 133-147.

-
- Quentin Michel, « Le contrôle des échanges internationaux nucléaires : le difficile équilibre entre le développement du commerce et la lutte contre la non-prolifération des armes nucléaires », Affaires juridiques, Agence pour L'énergie nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement économiques, 2010.
 - Samar Yassine, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme », Thèse, Université de Montpellier 1 Université Libanaise, Montpellier, 2011. (<http://www.biu-montpellier.fr/florabium/jsp/nnt.jsp?nnt=2011MON10020>.) (Thèse consultée le 22/05/19 15:12).