

**LE COMITE CONTRE LE TERRORISME
ET LA RESOLUTION 1373 (2001) DU CONSEIL DE SECURITE**

par
Walter Gehr¹

Consultant de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
Ancien porte-parole du groupe d'experts chargé d'assister le Comité contre le terrorisme

Résumé : Après les événements du 11 septembre, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1373 (2001) par laquelle il créa le Comité contre le terrorisme (CCT) chargé de suivre l'application de la résolution. Cet article reflète les diverses questions juridiques auxquelles le CCT a fait face. Un an après sa création, l'activité sans précédent qu'a déployée le CCT a été qualifiée d'« exemplaire » par le Secrétaire général des Nations Unies.

Abstract : After the events of September 11, the United Nations Security Council adopted resolution 1373 (2001) through which it also established the Counter-Terrorism Committee (CTC). This Committee has the mandate to monitor the implementation of the resolution. This article reflects the various legal issues the CTC had to deal with. One year after its inception, the CTC's unprecedented work has been called "exemplary" by the UN Secretary General.

I. – LE CADRE INSTITUTIONNEL – LE COMITE CONTRE LE TERRORISME

Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1373 (la Résolution).

La Résolution est basée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les décisions qu'elle incorpore sont donc juridiquement contraignantes vis-à-vis des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Avec les douze conventions et protocoles internationaux contre le terrorisme², elle forme l'un des piliers de l'ordre juridique international pour la prévention et la répression du terrorisme³.

¹ Les opinions exprimées sur ce site engagent uniquement la responsabilité de l'auteur en sa qualité personnelle et ne sauraient être imputées à aucune autre personne, qu'elle soit de nature morale ou physique. Toutefois, l'auteur décline toute responsabilité quant au contenu des sites vers lesquels des liens externes ont été établis dans la version électronique de ce texte. Il peut être contacté à travers son site Internet : <http://www.droit-international-public.net>.

1. [Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs](#)
2. [Convention pour répression de la capture illicite d'aéronefs](#)
3. [Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile](#)
4. [Protocole pour la répression d'actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale](#)
5. [Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques](#)
6. [Convention internationale contre la prise d'otages](#)
7. [Convention sur la protection physique des matières nucléaires](#)
8. [Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime](#)
9. [Protocole à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental](#)
10. [Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection](#)
11. [Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif](#)
12. [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#)

³ Certaines des dispositions de la résolution 1373 (2001) se trouvent déjà dans la Résolution du Conseil de sécurité 1269 (1999); or cette dernière n'avait pas été fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies et était donc dépourvue d'un caractère juridiquement contraignant.

La Résolution créa le Comité contre le terrorisme (CCT)⁴ dont le mandat est de suivre l'application de la Résolution avec l'aide d'une équipe d'experts indépendants. Le CCT est formé des 15 Etats membres qui siègent également au Conseil de sécurité. De ce fait, la manière dont le CCT interprète les dispositions de la Résolution équivaut à une interprétation quasiment authentique.

La Présidence du CCT est assurée par l'Ambassadeur britannique Jeremy Greenstock. En 2002, les Vice-Présidences furent assumées par les Ambassadeurs Alfonso Valdívieso (Colombie), Jagdish Koonjul (Maurice) et Sergey Lavrov (Fédération de Russie). A la suite du départ de la Colombie et de Maurice du Conseil de sécurité fin 2002, leurs représentants furent remplacés par les Ambassadeurs de l'Angola et du Mexique. Le 4 avril 2003, la Présidence passera à l'Ambassadeur d'Espagne, Inocencio Arias⁵.

II. – LES TRAVAUX DU COMITE

La tâche du CCT n'est pas en premier lieu d'ordre politique, mais juridique. Le CCT ne souhaite pas intervenir dans des débats de politique quotidienne. Il n'a pas non plus l'intention de se substituer à d'autres instances nationales ou internationales qui prennent d'ores et déjà des mesures pratiques, de nature policière, sociale ou autre, liées directement ou indirectement au combat contre le terrorisme comme par exemple au sein d'INTERPOL⁶ ou de l'OACI⁷.

En revanche, le CCT se comprend comme l'organe principal de la communauté internationale appelé à aider les Etats

- à améliorer leurs capacités législatives et institutionnelles, tant individuelles que collectives, dans la lutte contre le terrorisme,
- à prévenir l'utilisation de leurs territoires à des fins terroristes en tant que refuges ou bases logistiques ou financières et, enfin
- afin d'établir un réseau d'information et d'action bilatérale ou multilatérale.

Le CCT est un organe unique au sein des comités établis par le Conseil de sécurité, puisqu'il ne traite pas d'une situation géopolitique particulière, mais d'un sujet général - à savoir le terrorisme. Il n'est pas non plus un comité de sanctions, voire un tribunal appelé à condamner les Etats qui manqueraient à leurs obligations⁸.

En particulier, le CCT ne doit pas être confondu avec le Comité concernant la situation en Afghanistan, établi en vertu de la résolution 1267 (1999)⁹.

Le CCT procède par programmes de travail successifs de 90 jours chacun. Pendant la première année de son existence, le CCT a accompli un travail sans précédent au sein de l'ONU¹⁰, en brisant un double record : non seulement il a reçu plus de 280 rapports gouvernementaux¹¹ - un chiffre jamais encore atteint -, mais encore a-t-il été en mesure de tous les analyser et d'y répondre. Le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, a ainsi qualifié le travail du CCT d'« exemplaire »¹².

⁴ Paragraphe 6.

⁵ La composition précise du CCT est disponible sur son site Internet (<http://www.un.org/sc/ctc>).

⁶ Organisation internationale de police criminelle ; cf. aussi l'article 18 (4) de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.

⁷ Organisation l'Aviation Civile Internationale.

⁸ La Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale qui adopta le Statut de la Cour Pénale internationale le 17 juillet 1998, inséra dans l'Acte Final de la Conférence la résolution E qui recommande l'organisation d'une conférence de révision afin d'étudier le cas des crimes de terrorisme et des crimes liés à la drogue en vue de dégager une définition acceptable de ces crimes et de les inscrire sur la liste de ceux qui relèvent de la compétence de la Cour ; cf. Philippe Kirsch, Terrorisme, crimes contre l'humanité et terrorisme international, sur le site Internet de la Coalition pour la Cour Pénale Internationale (<http://www.iccnw.org/francais/opinion.htm>).

⁹ La résolution 1267 (1999) a été amendée par la résolution du Conseil de sécurité 1390 (2002).

¹⁰ L'ONU a créé un site Internet consacré à ses actions contre le terrorisme : <http://www.un.org/french/terrorism>.

¹¹ Le 20 janvier 2003, le CCT avait reçu plus de 280 rapports de la part de 178 Etats.

¹² Cf. *The Counter-terrorism Committee – Security Council contribution to the fight against terrorism (Le Comité contre le terrorisme - La contribution du Conseil de sécurité à la lutte contre le terrorisme*, traduction de l'auteur), brochure produite par la

Exemplaire notamment par le volume des travaux et la profondeur de l'analyse qui a été faite des rapports gouvernementaux - qui contiennent parfois des extraits considérables de lois et de règlements nationaux. Cette analyse est assurée par les Vice-présidents du CCT au sein de trois sous-comités.

Après réception des rapports, le CCT, à partir du mois de mars 2002, a envoyé aux gouvernements respectifs une série de questions et de commentaires dont le but principal fut de demander des clarifications.

Dans les cas où les rapports ne contenaient pas des copies des lois et règlements nationales contre le terrorisme ou des explications suffisantes sur leurs contenus, le CCT demanda des informations supplémentaires à ce sujet, voire que leur soit communiqués les textes législatifs eux-mêmes.

Ainsi, le CCT commença également à identifier les domaines où l'application de la Résolution fait défaut et à le signaler aux Etats concernés. Lors de cette première phase, un bon nombre de gouvernements semblent avoir sous-estimé à quel point le CCT était prêt à entrer dans les détails des diverses législations nationales.

Les Etats obtinrent un délai de trois mois pour répondre à la première série de questions et de commentaires. Les deuxièmes rapports¹³, envoyés en réponse à ceux-ci, commencèrent à parvenir au CCT dès le mois de mai 2002. Sur la base de ces rapports, le CCT commença à procéder à un second examen de la mise en oeuvre de la Résolution par les États. Dans le cadre de cet examen - qui est actuellement en cours -, le CCT a l'intention de se montrer plus direct avec les États en leur signalant des lacunes dans la mise en oeuvre de la Résolution et en leur recommandant des mesures appropriées¹⁴. Il examine aussi de façon prioritaire¹⁵,

- si les Etats ont mis en place les mesures législatives nécessaires afin d'assurer l'application de la Résolution,
- s'ils ont ratifié les douze instruments internationaux pour la prévention et la répression du terrorisme¹⁶,
- et enfin, s'ils ont doté leurs pouvoirs exécutifs respectifs des moyens permettant à ces derniers de mener efficacement une lutte anti-terroriste.

Puisqu'elle traite de tout l'éventail de mesures juridiques et administratives à prendre pour lutter contre le terrorisme, la Résolution demande un effort soutenu de mise en œuvre de la part de tous les Etats : vu son ampleur, le CCT ne s'attend pas à ce que les Etats soient en mesure de lui rendre compte d'une mise en œuvre exhaustive et, de fait, aucun Etat n'a été déclaré en conformité totale avec ses dispositions ; le CCT s'attend néanmoins à ce que tous les Etats renforcent leurs capacités de lutte contre le terrorisme¹⁷.

Dans le cas de non-respect de la Résolution, le CCT ne possède pas de pouvoir coercitif propre, mais il peut attirer l'attention du Conseil de sécurité (dont il est un organe) sur de telles situations. C'est le Conseil qui peut alors prendre les mesures qui lui semblent appropriées. Ces mesures peuvent être prises sur la base des chapitres VI¹⁸ et VII¹⁹ de la Charte des Nations Unies. Or, avant de se pencher sur les cas de non-respect²⁰, le CCT préfère se concentrer sur les questions de création de capacité tout en donnant aux Etats le temps de se doter des lois et institutions nécessaires à la mise en œuvre de la Résolution.

Mission Permanente du Royaume-Uni auprès des Nations Unies à New York et distribuée avec l'assistance du Service d'information de l'ONU.

¹³ Le 20 novembre 2002, le CCT avait reçu 100 rapports supplémentaires.

¹⁴ Cf. le programme de travail du CCT pour la période allant du 26 juin au 23 septembre 2002.

¹⁵ Cf. le programme de travail du CCT pour la période allant du 28 septembre au 31 décembre 2002.

¹⁶ Voir la note de bas de page n° 2.

¹⁷ Cf. la première déclaration du Président du CCT devant le Conseil de Sécurité le 4 octobre 2002.

¹⁸ Ce chapitre de la Charte est intitulé « *Règlement pacifique des différends* ».

¹⁹ Ce chapitre de la Charte, intitulé « *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* », est la base des résolutions juridiquement contraignantes du Conseil de sécurité ; le CCT fut créé sur la base du Chapitre VII.

²⁰ Il est possible que le CCT se penche sur les questions de non-respect vers la moitié de l'année 2003 ; cf. la troisième déclaration du Président du CCT devant le Conseil de sécurité le 4 octobre 2002.

Dans un souci d'assurer la transparence de ses travaux, le CCT maintient un [site Internet](#)²¹ d'où il est possible d'accéder à de nombreux documents tels que

- la Résolution 1373 (2001),
- les rapports gouvernementaux,
- les programmes de travail,
- les critères sur lesquels il juge si les dispositifs législatifs et institutionnels des divers Etats satisfont à la Résolution
- ou encore la déclaration du [Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Sergio Vieira de Mello](#), faite devant le CCT le 21 octobre 2002.

III. - LES DISPOSITIONS DE LA RESOLUTION

C'est dans les paragraphes 1 à 3 que se trouvent les dispositions matérielles les plus importantes de la Résolution : elles contiennent les obligations dont tout Etat doit s'acquitter²². Dans leur essence, ces paragraphes traitent, en particulier,

- de la prévention et de la répression du financement du terrorisme (paragraphe 1),
- de la prévention et de l'incrimination des actes de terrorisme (paragraphe 2) et
- de la coopération internationale et de la ratification des douze conventions globales contre le terrorisme (paragraphe 3).

Au regard de l'équipe d'experts du CCT, le sous-paragraphe 2 (d) contient la disposition clef de la Résolution : lue dans son contexte - et surtout conjointement avec le sous-paragraphe 2 (e) -, celle-ci oblige chaque Etat à incriminer sur son territoire tout financement, toute préparation ou toute perpétration d'actes de terrorisme visant d'autres Etats ainsi que leurs citoyens. Elle vise donc à contrecarrer le terrorisme international.

Notons que, contrairement aux paragraphes 1 et 2, le paragraphe 3 de la Résolution n'est pas introduit par la formule « *[le Conseil de sécurité] décide que tous les Etats* », mais par « *[le Conseil de sécurité] demande à tous les Etats* ». Une lecture positiviste de [l'article 41 de la Charte des Nations Unies](#) favorise l'interprétation selon laquelle seules les décisions du Conseil sont juridiquement contraignantes. Les « simples » demandes seraient alors dépourvues de cette qualité. En suivant cette interprétation, les sous-paragraphes 3 (a) à (g) et notamment la demande « *de devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme* »²³ (sous-paragraphe 3 (g)) n'obligent pas les Etats à y donner suite. Or, la volonté politique du Conseil de sécurité exprimée dans le paragraphe 3 de la Résolution est sans équivoque et l'importance que le CCT attribue à ce paragraphe ne se distingue guère de celle qui revient aux paragraphes qui le précèdent ; de fait, le CCT suit l'application de toute la Résolution, y compris le sous-paragraphe 3 (g), qu'il considère d'ailleurs comme un des éléments importants²⁴.

C'est dans le domaine de la ratification des 12 conventions et protocoles relatifs au terrorisme que, pour le moment, le CCT a obtenu les résultats les plus tangibles : alors que seuls 2 pays avaient ratifié toutes ces conventions en été 2001, leur nombre s'est élevé à 24 un an après la création du CCT. En outre, il ressort clairement des rapports gouvernementaux envoyés au CCT que, depuis l'adoption de la résolution 1373 (2001), un nombre important d'Etats a promulgué, ou est en train de mettre en place, des lois spéciales contre le terrorisme²⁵.

Sans être une disposition demandant une action spécifique de la part des Etats, le paragraphe opératif 4 a été commenté explicitement dans les rapports de plusieurs Etats. Ce paragraphe établit

²¹ Cf. en outre la note de bas de page n° 10.

²² En tout, la [résolution 1373 \(2001\)](#) est formée de 10 paragraphes préambulaires et de 9 paragraphes opératifs ; les paragraphes opératifs 1 à 3, dont il est question dans le texte, sont divisés en 18 sous-paragraphes.

²³ Cf. la note de bas de page n° 2.

²⁴ Cf. la note de bas de page n° 14. Rien n'empêche, théoriquement du moins, que le Conseil de sécurité prenne de sanctions à l'égard d'un Etat qui ne ratifierait pas une ou plusieurs des douze instruments juridiques internationaux relatifs au terrorisme.

²⁵ Cf. en outre la première déclaration du Président du CCT devant le Conseil de sécurité en date du 4 octobre 2002.

un lien entre le terrorisme international d'une part, et la criminalité transnationale organisée, la drogue illicite, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes et le transfert illégal de matières nucléaires, chimiques et biologiques d'autre part. Les structures que le CCT contribue à mettre en place dans le cadre de la lutte contre le terrorisme renforceront sans doute aussi les capacités des Etats à lutter contre toutes les formes de criminalité internationale.

IV. – LES QUESTIONS D'APPLICATION

La [résolution 1373 \(2001\)](#) est le reflet des nombreux aspects légaux de la lutte contre le terrorisme. Les questions d'application décrites ci-dessous ne sont donc qu'un choix parmi celles qui attirent l'attention des Etats membres du CCT.

A. - La définition du terrorisme

En 1996, L'Assemblée générale des Nations Unies créa par la [résolution 51/210](#) du 17 décembre 1996 un [Comité spécial](#)²⁶ chargé d'élaborer des mesures visant à éliminer le terrorisme international²⁷. Ce Comité spécial est chargé, entre autre, d'élaborer une convention générale sur le terrorisme international²⁸. En octobre 2002, une définition du terrorisme trouva un très large appui au sein des membres du Comité spécial²⁹. Cette définition est essentiellement inspirée par l'article 2 de la [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#). Néanmoins, l'on ne put se mettre d'accord sur les deux questions suivantes :

- si les dispositions de la future convention générale devait l'emporter sur les dispositions d'un autre traité applicable en la matière (article 2 bis) et
- si celles-ci seraient applicables en temps de conflit armé et dans une situation d'occupation étrangère.

Face à ces difficultés, le CCT, quant à lui, adopta une attitude pragmatique. C'est ainsi qu'il ne voulut jamais intervenir dans les débats du Comité spécial. En outre, le Président du CCT déclara que le CCT considérera comme un acte de terrorisme ce que ses membres considéreront à l'unanimité être un tel acte. Ses membres sont, rappelons-le, identiques à ceux du [Conseil de sécurité](#), l'organe des Nations Unies auquel incombe la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales³⁰. Enfin, la tâche du CCT s'avéra être suffisamment concrète pour pouvoir se passer de la résolution de tous les problèmes liés à la définition du terrorisme.

La Résolution ne laisse planer aucun doute quant à la gravité des actes de terrorisme puisqu'elle les qualifie de « *contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies* »³¹.

B. - Le gel de fonds

Après les attentats du 11 septembre à New York, Washington et en Pennsylvanie, la coopération internationale dans le domaine juridique se concentra sur le gel de fonds appartenant à l'organisation

²⁶ Ce comité spécial a un précurseur qui avait été établi par la résolution de l'Assemblée générale 3034 (XXVII) du 18 décembre 1972.

²⁷ Ce Comité spécial finalisa la [Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif](#), ainsi que la [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#).

²⁸ Cf. le paragraphe 16 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 12 décembre 2001.

²⁹ « Commet une infraction toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, illicitement ou délibérément, [...] (a) tue ou blesse grièvement une personne [...] 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 ». (traduction de l'auteur).

³⁰ [Article 24 de la Charte des Nations Unies](#).

³¹ Paragraphe opératif 5.

Al-Qaida ainsi qu'à des personnes et entités associées³². Le sujet du gel³³ de fonds de terroristes est repris par la [résolution 1373 \(2001\)](#), sans pour autant qu'une liste de personnes ou entités désignées y soit attaché. L'obligation de geler des fonds et autres avoirs financiers de terroristes est donc générale et ne vise pas des personnes ou des groupes particuliers. La [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#) contient une disposition comparable³⁴ tout en donnant une définition très large du terme « fonds »³⁵.

Vu que le sous-paragraphe 1 (c) de la Résolution demande aux Etats de geler « *sans attendre* » les fonds suspects, ils doivent mettre en place une procédure d'urgence qui le leur permette. De plus faut-il que chaque Etat soit capable de geler des fonds sur demande d'un autre Etat³⁶. Puisque la Résolution n'a pas de champ d'application géographique restreint, l'origine géographique d'une telle demande ne doit pas être, à elle seule, la raison d'un refus de la part de l'Etat sollicité. Beaucoup de pays devront amender leurs législations afin de pouvoir se trouver en conformité avec ces obligations.

C. - Le contrôle des transferts de fonds

Hormis le gel de fonds, la Résolution demande non seulement de manière catégorique que tous les Etats « *préviennent et répriment le financement des actes de terrorisme* »³⁷, mais encore qu'ils interdisent la mise à disposition directe ou indirecte de capitaux à des personnes impliquées dans de tels actes³⁸. Dans son article 18, la [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#) enjoint les Etats à prévenir le financement du terrorisme par divers moyens, notamment par la mise en place d'obligations pour les institutions financières telles que

- l'identification de leurs clients et
- le prompt signalement aux autorités compétentes de toutes les opérations complexes, inhabituelles, importantes, et de tous les types inhabituels d'opérations, lorsqu'elles n'ont pas de cause économique ou licite apparente.

Essentiellement, ces mesures ne diffèrent pas de celles qui sont préconisées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux³⁹. Toutefois, les obligations des institutions financières doivent aller au-delà de celles-ci et viser spécifiquement le financement du terrorisme.

Ainsi, dans le contexte du sous-paragraphe 1 de la Résolution, les Etats doivent veiller à ce que ces institutions ainsi que leurs dirigeants et employés informent, de leur propre initiative, les autorités de tout fait qui pourrait être l'indice d'un acte de financement de terrorisme.

Pour être efficace, l'obligation de ces personnes de signaler à leurs autorités les opérations financières suspectes doit être accompagnée de peines appropriées en cas de manquement. Le paragraphe opératif 5 de la Résolution énumère le financement du terrorisme effectué en connaissance de cause parmi les actes contraires aux buts et principes de l'ONU.

³² Cf. la [résolution 1390 \(2002\) du Conseil de sécurité](#).

³³ Ni la [résolution 1373 \(2001\)](#), ni la [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#), ne définissent ce qu'est un « gel », mais l'Article 2 (f) de la [Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée](#), qui n'est toutefois pas encore entrée en vigueur au moment de la rédaction de cet article, contient une définition de ce mot : « [I]es termes "gel" ou "saisie" désignent l'interdiction temporaire du transfert, de la conversion, de la disposition ou du mouvement de biens, ou le fait d'assumer temporairement la garde ou le contrôle de biens sur décision d'un tribunal ou d'une autre autorité compétente ».

³⁴ Article 8 (1).

³⁵ Article 1 (1).

³⁶ Il existe une [initiative de la France, de la Suède et de la Belgique relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gels des avoirs ou des preuves](#).

³⁷ Sous-paragraphe 1 (a) ; cf. également le paragraphe opératif 4, deuxième tiret, de la [résolution du Conseil de sécurité 1269 \(1999\)](#) du 19 octobre 1999 que les Etats que le Conseil de sécurité demande d'appliquer intégralement dans le sous-paragraphe 3 (e) de la [résolution 1373 \(2001\)](#).

³⁸ Sous-paragraphe 1 (d).

³⁹ Cf. les « [Les quarante Recommandations](#) » du [Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux \(GAFI\)](#) ainsi que l'article 6 de la [Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée](#) qui n'est cependant pas encore entrée en vigueur ; pour l'Union européenne, cf. la [Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux](#).

Or, les institutions financières ne sont pas les seules à pouvoir contrecarrer des actes de terrorisme en signalant des opérations suspectes aux autorités. En fait, toutes les professions intervenant dans des opérations financières comme, par exemple, les experts-comptables externes, les avocats, les notaires et les conseillers fiscaux sont dans une situation comparable⁴⁰. Les obligations d'information doivent donc être étendues à ces personnes.

Bien entendu, les obligations d'identification de la clientèle et d'avertissement doivent être applicables à ce que l'on appelle les « *systèmes ou réseaux informels de transfert de fonds* »⁴¹, « *réseaux bancaires informels* »⁴² ou encore « *hawala* »⁴³ qui opèrent en dehors du cadre législatif ou réglementaire des Etats.

D. - Les organisations à but non-lucratif

La [résolution de l'Assemblée générale 51/210](#) de 1996 mentionnée ci-dessus avait déjà soulevé dans son sous-paragraphe 3 (f)⁴⁴ le problème posé par certaines organisations qui ont ou prétendent avoir un but caritatif, culturel ou social. L'on sait que plusieurs d'entre elles ont financé des activités terroristes et continuent sans doute de le faire.

De leur côté, la [résolution 1373 \(2001\)](#) du Conseil de sécurité demande que tous les Etats « *préviennent et répriment le financement des actes de terrorisme* »⁴⁵ et la [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#) enjoint les Etats parties de coopérer en « *interdisant sur leur territoire les activités illégales de personnes et d'organisations qui, en, connaissance de cause, encouragent, fomentent, organisent ou commettent* » des infractions relatives au financement du terrorisme⁴⁶.

Afin que ces dispositions soient mises en œuvre de manière efficace, il est nécessaire que les Etats contrôlent les organisations à but non lucratif dont il est souvent facile d'abuser. Ils doivent donc se doter d'un dispositif législatif adéquat ainsi que d'institutions capables de détecter et de réprimer le détournement de fonds.

Vu les dispositions des sous-paragraphe 2 (f), 3 (b) et 3 (c) de la Résolution, ces mesures devront être complétées par des actes de coopération internationale telle que la conclusion d'accords internationaux facilitant la vérification de l'emploi de fonds de ces organisations au delà des frontières nationales ou régionales⁴⁷.

E. - L'incrimination des actes de terrorisme

⁴⁰ Cf. l'article 18 de la [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#).

⁴¹ Cf. La recommandation VII des « [Recommandations Spéciales sur le financement du terrorisme](#) » du [Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux](#).

⁴² Cf la [déclaration du G-20](#) faite à l'issue de sa réunion du 16 et 17 novembre 2001. Le G-20 est un forum international composé des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales de 19 pays, de l'Union européenne et des institutions de Bretton Woods (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale).

⁴³ On nomme « hawala » la technique de compensation financière effectuée couramment dans leurs opérations commerciales entre les membres d'une même communauté ethnique. Leurs rapports reposent sur une forte cohésion sociale et une confiance absolue dans la régularité de leurs échanges. Ces compensations financières n'ont rien d'illégales en elles-mêmes, sauf si elles sont déjà interdites, mais elles peuvent servir à des opérations de blanchiment ou de financement clandestin qui seront à peu près indétectables en raison de l'opacité des relations internes à la communauté et de la difficulté de vérifier les allégations sur l'origine de l'argent. Une conférence internationale sur l'hawala s'est tenue les 15 et 16 mai 2001 à Abu Dhabi. Dans une déclaration du 15 mai, les participants à cette conférence se mirent d'accord sur ce que ce phénomène devrait être réglementé.

⁴⁴ Le texte de ce sous-paragraphe est repris par le paragraphe préambulaire 6 de la [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#).

⁴⁵ Sous-paragraphe 1 (a).

⁴⁶ Article 18 (1) (a).

⁴⁷ Cf. la recommandation VIII des « [Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme](#) » du [Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux](#).

Une des tâches prioritaires du CCT⁴⁸ consiste à surveiller la ratification et l'application des douze conventions et protocoles internationaux contre le terrorisme⁴⁹. Dix de ces instruments⁵⁰ obligent les Etats qui y sont liés à ériger en infractions pénales les infractions qui y sont définies. En outre, la Résolution oblige les Etats d'ériger en crime le financement, l'organisation, la préparation et la perpétration d'actes de terrorisme⁵¹ et ceci indépendamment des conventions et protocoles.

En ce qui concerne l'incrimination du financement du terrorisme, beaucoup de rapports présentés au CCT répondent que cet acte a déjà fait l'objet d'une incrimination par le biais des lois sur le blanchiment de capitaux. Il a donc fallu rappeler aux Etats que bien que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme soient des crimes apparentés, ils sont néanmoins distincts : alors que le blanchiment consiste à retraiter ces produits d'origine criminelle⁵² pour en masquer l'origine illégale⁵³, le terrorisme peut être financé par des voies a priori tout à fait légales comme par exemple par des profits d'entreprise ou par des collectes effectuées par des organisations non gouvernementales ou à but non lucratif.

Surtout, beaucoup de pays ne semblent pas avoir incriminé un des actes visés par l'article 2 (1) de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, à savoir celui de réunir des fonds dans l'intention de les voir utilisés en vue de commettre un acte de terrorisme. Cet acte préparatoire doit être incriminé, même s'il n'y a pas eu tentative ou consommation de l'acte terroriste menant directement à des pertes de vies ou de biens.

Outre l'incrimination du financement du terrorisme, le sous-paragraphe 2 (e) de la Résolution enjoint les Etats à veiller à ce que « *toutes personnes qui participent [...] à l'organisation [ou] à la préparation [...] d'actes terroristes soient traduites en justice [...]* ». Il faut donc que ces actes préparatoires soient incriminés. Le sous-paragraphe 2 (a) demande, quant à lui, la répression du « *recrutement de membres de groupes terroristes* ». L'incrimination de tous ces actes est l'un des moyens les plus efficaces pour prévenir des actes de terrorisme violents. Il est d'ailleurs reconnu qu'en général, le droit pénal a un rôle important à jouer dans la prévention et la dissuasion.

F. - La compétence universelle pour les actes de terrorisme

La Résolution et les douze conventions⁵⁴ consacrent le principe « *aut dedere aut judicare* » (« *extrader ou juger* ») ou plutôt du « *aut dedere aut prosequi* »⁵⁵ (« *extrader ou poursuivre* »). En effet, la Résolution oblige les Etats à veiller d'une part

« *[...] à ce que toutes personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apporte un appui soient traduites en justice [...]* »⁵⁶

et d'autre part

« *[...] à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés* »⁵⁷.

⁴⁸ Cf. Le sous-paragraphe 3 (e) de la résolution 1373 (2001) ainsi que le programme de travail du CCT pour la période allant du 28 septembre au 31 décembre 2002.

⁴⁹ Voir la note de bas de page n° 2. Des exemples de mise en œuvre législative de ces conventions, en anglais pour la plupart, peuvent être consultés sur Internet à partir de http://www.odccp.org/odccp/terrorism_documents.html.

⁵⁰ Les deux exceptions étant la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs ainsi que la Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection.

⁵¹ Sous-paragraphe 1 (b) et 2 (e).

⁵² Ces produits peuvent provenir des activités criminelles suivantes : les ventes illégales d'armes, la contrebande, les activités de la criminalité organisée, notamment le trafic de stupéfiants et les réseaux de prostitution, l'escroquerie, les délits d'initiés, la corruption ou la fraude informatique.

⁵³ Cf. http://www.fatf-gafi.org/MLaundering_fr.htm#blanchiment%20de%20capitaux.

⁵⁴ Voir la note de bas de page n° 2.

⁵⁵ Cf. Mikâel Poutiers, « L'extradition des auteurs d'infractions internationales », in Ascensio, Decaux, Pellet, *Droit International Pénal*, Paris, Pedone, 2000, p. 938.

⁵⁶ Sous-paragraphe 2 (e).

⁵⁷ Sous-paragraphe 3 (g).

De leur côté, dix des douze conventions⁵⁸ contiennent une obligation du type suivant :

« L'Etat contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'une des infractions est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale [...] »⁵⁹.

Le fait que l'auteur d'un acte de terrorisme se trouvant sur le territoire d'un Etat doit être soit poursuivi, soit extradé, sans que le lieu où il l'a commis importe, répond au concept de « compétence universelle »⁶⁰.

Comme les actes de terrorisme sont particulièrement graves, ils ne sont pas considérés comme des infractions politiques⁶¹. En conséquence, une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire fondée sur de telles infractions ne doit pas être rejetée pour la seule raison qu'elle concerne une infraction politique⁶².

Les auteurs présumés d'actes de terrorisme ne doivent pas non plus échapper à la règle du « *aut dedere aut prosequi* » en formulant une demande d'asile politique⁶³. Ceci correspond à l'article 1er, paragraphe F de la [Convention de Genève relative au statut de réfugié](#) suivant laquelle celle-ci n'est pas applicable aux personnes dont « *dont on aura des raisons sérieuses de penser [...] qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies* ». Or, en vertu du paragraphe opératif 5 de la [résolution 1373 \(2001\)](#), les actes de terrorisme sont contraires à ces buts et principes⁶⁴.

V. - ASSISTANCE

Deux mois après l'adoption de la Résolution, le 28 novembre 2001, le Conseil de sécurité adopta une résolution complémentaire, à savoir la [résolution 1377 \(2001\)](#), par laquelle il invita le CCT à examiner les moyens d'aider les Etats et, en particulier, à étudier la possibilité de faire appel aux programmes existants d'assistance en matière technique, financière, réglementaire, législative et autre, qui pourraient faciliter l'application de la [résolution 1373 \(2001\)](#).

A cette fin, le CCT nomma l'Ambassadeur Curtis Ward (Jamaïque). En outre, un Annuaire de programmes d'assistance contenant une liste d'Etats et d'organisations internationales prêts à offrir une telle assistance fut mis en ligne sur le [site Internet](#) du CCT.

Les conclusions d'un symposium sur le rôle de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme, tenu les 3 et 4 juin 2002 avec la participation du président du CCT⁶⁵, menèrent à l'adoption, en octobre 2002, par le

⁵⁸ Les deux exceptions étant, encore une fois, la [Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs](#) ainsi que la [Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection](#), ce qui est logique, puisque ces deux conventions ne définissent pas d'infractions pénales 'qui nécessiterait la poursuite ou l'extradition de leurs auteurs.

⁵⁹ Citation extraite de la [Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile](#).

⁶⁰ Cf. Isabelle Fichet-Boyle et Marc Mossé, « L'obligation de prendre des mesures internes nécessaires à la prévention et à la répression des infractions », ainsi que Géraud de La Pradelle, « La compétence universelle », in Ascensio, Decaux, Pellet, *Droit International Pénal*, Paris, Pedone, 2000, pp. 875 et 907, respectivement.

⁶¹ En outre, « le refus d'accorder l'extradition de l'auteur d'une infraction qualifiée de politique implique une appréciation subjective par l'Etat requis du caractère politique de l'infraction » (Eric David, « La responsabilité de l'Etat pour absence de coopération », in Ascensio, Decaux, Pellet, *Droit International Pénal*, Paris, Pedone, 2000, p. 131).

⁶² Cf. l'article 11 de la [Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif](#) et l'article 14 de la [Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme](#).

⁶³ Sous-paragraphe 3 (g).

⁶⁴ Cf. Le paragraphe 2 de la « *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international* » contenu dans la [résolution 49/60](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 9 décembre 1994, réaffirmé par le paragraphe 7 de la « *Déclaration complétant la déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international* » contenue dans la [résolution 51/210](#) de l'Assemblée générale du 17 décembre 1996. Le paragraphe préambulaire 3 de la [résolution 1373 \(2001\)](#) tout comme le paragraphe 1 de la [résolution 1368 \(2001\)](#) et de la [résolution 1377 \(2001\)](#) qualifient de manière catégorique tout acte de terrorisme international de « *menace à la paix et à la sécurité internationales* ».

⁶⁵ Les propos que l'Ambassadeur Greenstock a tenu aux participants de cette conférence se trouvent sur le [site Internet](#) du CTC.

Secrétariat des Nations Unies, d'un *Programme global contre le terrorisme* ; le mandat du Centre des Nations Unies contre la drogue et le crime (ODC) y est défini. Quelques mois auparavant, le Conseil économique et social des Nations Unies avait adopté une résolution demandant au Secrétaire général de l'ONU de rendre compte au CCT des activités de l'ODC dans la lutte contre le terrorisme et dans le but de renforcer un dialogue continu entre le CCT et l'ODC⁶⁶.

L'ODC, basé à Vienne, vient donc de lancer un programme d'assistance juridique concernant l'application des douze conventions internationales contre le terrorisme⁶⁷ et de la résolution 1373 (2001).

Notons enfin que la résolution du Conseil de sécurité 1269 (1999)⁶⁸ du 19 octobre 1999 « *souligne le rôle décisif de l'Organisation des Nations Unies dans le renforcement de la coopération internationale destinée à lutter contre le terrorisme et souligne qu'il importe de resserrer la coordination entre États, organisations internationales et organisations régionales* ».

Le CCT reconnaît le rôle clef que jouent les organisations régionales dans le domaine du partage d'expertise et d'informations. Il a établi des relations avec un nombre important d'organisations régionales et a l'intention de les approfondir ; l'ODC le suit dans cette démarche.

VI. – LE CCT ET LES DROITS DE L'HOMME

Il n'est pas du ressort du CCT d'assurer le suivi d'instruments juridiques autres que la Résolution et les 12 conventions internationales contre le terrorisme⁶⁹. En particulier, la Résolution ne demande pas au CCT de suivre l'application de normes internationales relatives aux Droits de l'Homme.

En outre, il n'y a pas de consensus au sein du Comité pour nommer un expert en Droits de l'Homme pour l'assister dans sa tâche⁷⁰. Cependant, le CCT est conscient des liens entre les Droits de l'Homme et ses travaux. C'est pour cela qu'il maintient des contacts avec le Haut Commissaire aux Droits de l'Homme et qu'il salue l'examen de l'application des Droits de l'Homme dans les enceintes internationales créées à cet effet. Bien entendu, le CCT ne demanda jamais de prendre des mesures allant à l'encontre des Droits de l'Homme.

Le CCT agit également de manière transparente, notamment grâce à des réunions d'informations de son Président, dont les résumés se trouvent sur le site Internet du CCT, si bien que les organisations non gouvernementales sont en mesure d'exprimer leurs inquiétudes non seulement vis-à-vis du CCT, mais encore au sein d'institutions et d'organisations de défense des Droits de l'Homme.

Dans son discours du 4 octobre 2002 devant le Conseil de sécurité à l'occasion du premier anniversaire du CCT, le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan,⁷¹ dit que « *[p]ar leur nature, les actes terroristes sont de graves violations des Droits de l'Homme. Par conséquent, rechercher la sécurité aux dépens des droits de l'homme fait preuve d'un manque de prévoyance et constitue est une contradiction en soi qui, à long terme, est vouée à l'échec* ».

De son côté, le Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Sergio Vieira de Mello, déclara le 21 octobre 2002 devant le CCT que les Etats ont non seulement le droit, mais aussi le devoir, de protéger leurs citoyens contre le terrorisme. Néanmoins, il lui fit part de son inquiétude quant à un certain nombre de législations anti-terroristes qui, par leurs larges champs d'application, ouvrent la

⁶⁶ Paragraphe opératif 7 de la résolution 2002/19 du Conseil économique et social du 24 juillet 2002. Le 9 décembre 1999, le paragraphe 9 de la résolution 54/110 de l'Assemblée générale prit « *note de la création du Service de la prévention du terrorisme au Centre de prévention de la criminalité internationale de Vienne, et salue l'action de ce service qui, après avoir passé en revue les possibilités offertes au sein du système des Nations Unies, s'emploie à renforcer, par le biais de la recherche et de la coopération technique, les capacités de l'Organisation en matière de prévention du terrorisme* » ; le Service de la prévention est incorporé à l'ODC.

⁶⁷ Voir la note de bas de page n° 2.

⁶⁸ Paragraphe opératif 3.

⁶⁹ Voir la note de bas de page n° 2.

⁷⁰ D'ailleurs, les experts qui assistèrent le CCT en 2002 étaient bien conscients de l'existence d'instruments internationaux en matière de Droits de l'Homme.

⁷¹ <http://www.un.org/french/sg/>.

porte à des abus commis dans le but de réprimer des activités légitimes entreprises dans l'exercice de droits civils et politiques fondamentaux ; il put néanmoins confirmer qu'il n'y a aucune contradiction entre le respect des Droits de l'Homme et la mise en oeuvre de la résolution 1373 (2001)⁷².

* * *

© 2003 Walter Gehr. Tous droits réservés.

Mode officiel de citation :

GEHR Walter. - « Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité ». - *Actualité et Droit International*, janvier 2003. <<http://www.ridi.org/adi>>.

⁷² La déclaration de M. Sergio Vieira de Mello peut être consultée à partir du site Internet du CCT. Cf. également l'interview qu'il a accordée à la BBC le 9 décembre 2002, disponible sur le site Internet des Nations Unies : (<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=4943&Cr=&Cr1>).