Université de Reims Champagne-Ardenne

Faculté de droit et de science politique

THESE

Pour obtenir le grade de

Docteur de l'Université de Reims Champagne-Ardenne

Discipline : Droit international et Relations internationales

par

Mr. Adriano MENDY

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME EN DROIT INTERNATIONAL

Sous la direction de
Mr. Jean-Pierre COLIN

Membres du jury

Mr. Jean-Pierre COLIN Professeur émérite à l'Université de Reims

Mr. Albert BOURGI Professeur à l'Université de Reims

MME Francine DEMICHEL Professeur émérite à l'Université de Paris VIII St Denis

Mr. Isaac Yankhoba NDIAYE Professeur agrégé, ancien doyen de la faculté des Sc. juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (Sénégal)

Mr. Raphaël PORTEILLA Maître de conférences à l'Université de Dijon

Remerciements

Mes remerciements vont naturellement au professeur Jean-Pierre Colin.

Je tiens à remercie les membres du jury pour leur disponibilité.

Je remercie le personnel de la bibliothèque universitaire Robert de Sorbon.

Mes remerciements s'adressent également à tous ceux qui, par leur aide et leur soutien, m'ont encouragé dans la poursuite de mes travaux, notamment à Ousmane Diouf, Ibou Tine, messieurs et mesdames Ndiaye, Dieng, Denis.

Je remercie particulièrement Viviane Reboud, M. Benoît Billon

Je tiens à remercie aussi Nathalie Coutlet, Elimane Kane et Abdoul Aziz Mbaye pour la relecture de la thèse.

Bien évidemment, un grand merci à mon épouse qui a su supporter « l'absence de ma présence » à la maison.

A mes parents

A Mama

A Mariama

A mes frères et sœurs

A mes cousins et cousines

A Dibor

A Antoine

A Yabsa

A Charles

A Me Diallo

A Félix et Débora

A la mémoire d'Angéla

Sigles et abréviations

ADM	Arme de destruction massive
AFDI	Annuaire français de droit international
AGNU	Assemblée générale des Nations Unis
AIEA	Agence internationale pour l'énergie atomique
Ann. IDI	Annuaire de l'Institut de droit international
ASACR	Association sud-asiatique de coopération internationale
CAERT	Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme
CCT	Comité contre le terrorisme créé par le Conseil de sécurité
CDI	Commission du droit international
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEI	Communauté des Etats indépendants
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ	Cour internationale de Justice
CIMA	Commission internationale de la navigation aérienne
CIUDP	Conférence internationale pour l'unification du droit pénal
Comité « 1267 »	Comité créé en application de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies
Comité « 1540 »	Comité créé en application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
Comité 1267	Comité créé en application de la résolution 1267 (1999) du CSNU
CPI	Cour pénale internationale
DAI	Documents d'actualité internationale
DIH	Droit international humanitaire
ETA	Euskadi ta askatasuna
FGVAT	Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent
IDI	Institut de droit international
IRA	Irish Republican army
JDI	Journal de droit international

JEDI	Journal européen de droit international
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
LEA	Ligue des Etats arabes
MAE	Mandat d'arrêt européen
MPSI	Menace contre la paix et la sécurité internationales
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCI	Organisation de la Conférence islamique
OEA	Organisation des Etats américains
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
OIPC	Organisation internationale de la police criminelle (Interpol)
OIT	Organisation international du travail
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMI	Organisation maritime internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des nations Unies contre la drogue et le crime
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PPS	Problèmes politiques et sociaux
RBDI	Revue belge de droit international
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international
Rec.	Recueil des arrêts de la Cour internationale de Justice
RDILC	Revue de droit international et de législation comparée
RFDA	Revue français de droit aérien (et spatial)
RGDIP	Revue de droit international public
RICR	Revue internationale de la Croix-Rouge
RSA	Recueil des sentences arbitrales
RSDIE	Revue suisse de droit international et de droit européen
RTDH	Revue trimestriel des droits de l'homme
SDN	Société des Nations
SFDI	Société française pour le droit international
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Sommaire

INTRODUCTION…… ….. 8

Partie préliminaire :

LES PROBLEMES SOULEVES PAR LA NOTION DE TERORISME EN DROIT INTERNATIONAL ……..13

Titre I : LES TENTATIVES DE DEFINITION JURIDIQUE DU TERRORISME……16

Chapitre 1: L'examen rétrospectif des premières définitions du terrorisme au niveau international : des tentatives de définition avortées……..17

Chapitre 2 : Vers une définition universelle du terrorisme ?.....44

Titre II : LA SPECIFICITE DU TERRORISME EN TANT QUE CRIME AUTONOME…….77

Chapitre 1: Les caractères politique et international du terrorisme……...78

Chapitre 2 : La distinction des crimes terroristes de certains crimes de droit international……...89

Première partie :

L'EVOLUTION DU CADRE NORMATIF DE LUTTE CONTRE LE TERORRISME…….96

Titre 1 : LA VOIE CLASSIQUE : L'ENCADREMENT DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME PAR DES MECANISMES CONVENTIONNELS……98

Chapitre 1 : Les constantes de la lutte contre le terrorisme……...99

Chapitre 2 : L'érosion du système conventionnel de lutte contre le terrorisme…….151

Titre 2 : LA VOIE INSTITUTIONNELLE : LE CONSEIL DE SECURITE ET LE TERRORISME EN TANT MENACE CONTRE LA PAIX ET LA SECURITE INTERNATIONALES……174

Chapitre 1: Le concept de MPSI dans le cadre des Nations Unies……...175

Chapitre 2 : Les implications de la qualification du terrorisme en tant que MPSI en relation avec les attentats du 11 septembre 2001……...196

Deuxième partie :

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION GLOBALE AU TERRORISME…….226

Titre 1 : LES MOYENS DECOULANT DU DROIT INTERNATIONAL…….....228

Chapitre 1 : La lutte contre le terrorisme dans le respect du droit des relations amicales……...229

Chapitre 2 : La lutte contre le terrorisme et droits de l'homme : le dilemme entre l'obligation de protéger toute personne contre le terrorisme et l'obligation de respecter les droits de l'homme ……285

Chapitre 3: La place des victimes dans la lutte contre le terrorisme……...307

Titre 2 : **LA COOPERATION INTERNATIONALE : UNE CONDITION *SINE QUA NON* POUR UNE LUTTE EFFICACE ET DURABLE CONTRE LE TERRORISME……..331**

Chapitre 1: La coopération internationale : une obligation pour les Etats…….332

Chapitre 2 : La nécessité de réponses complémentaires pour combattre le terrorisme…….354

Conclusion générale……..384

INTRODUCTION

« *Nul n'est à l'abri du terrorisme, que l'on se trouve dans le métro de Tokyo ou dans un autocar à Tel-Aviv, que l'on fasse du lèche-vitrine à Londres, que l'on se promène dans les rues de Moscou, que l'on soit militaire en Arabie Saoudite ou fonctionnaire à Oklaoma-city, le terrorisme est désormais un fléau aveugle qui fait fi des frontières* »[1]. Ainsi s'exprimait l'ancien président américain Bill Clinton, le 6 août 1996, dans le contexte de la multiplication des actes de terrorisme à travers le monde[2]. Cet accroissement des actes de terrorisme ne revêt pas seulement un aspect quantitatif, il révèle également une évolution « qualitative » en ce qui concerne les moyens et les possibilités d'action des terroristes. Il n'est qu'à penser à l'importance de l'avion dans l'accomplissement des actes de terrorisme : il est à la fois une cible privilégiée et une arme redoutable. En outre, la mondialisation des échanges et le phénomène constaté de l'accélération de la circulation des personnes et des biens, notamment dans un but économique, impliquent une grande fluidité des déplacements et engendrent en conséquence une très forte vulnérabilité pour tous les pays du monde. Enfin, nous savons maintenant que la connaissance scientifique et technologique, dans le domaine de l'armement et des explosifs, se développe sans cesse et qu'il est possible de nos jours d'utiliser des procédés moins coûteux pour fabriquer des armes dangereuses (chimiques, biologiques, entre autres), ce qui permet à un grand nombre de terroristes ou de groupes terroristes de pouvoir les acquérir.

Le terrorisme devient ainsi l'un des défis auquel le monde est confronté de nos jours. En effet, des pays appartenant à tous les systèmes politiques, économiques, régions géographiques, religions et cultures, ont été victimes du terrorisme. Aussi, la lutte contre ce fléau concerne-t-elle toute l'humanité : c'est la communauté internationale[3] dans son

---

[1] Traduction in Dossiers mondiaux, revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis, février 1997, p.1. A consulter sur : http://www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0297/rjgf/rjgf0297.htm

[2] On citer entre autres : mars 1995 :attentat au gaz sarin dans le métro de Tokyo ; avril 1995 : attentat contre le bâtiment de l'administration fédérale à Oklahoma City (Etats-Unis) ; janvier 1996 : attentat contre la banque centrale du Sri Lanka. Source : Questions internationales, juillet-août 2004.

[3] La communauté internationale s'entend ici non seulement comme un « [e]*nsemble des Etats pris dans leur universalité* », mais aussi comme un « [e]*nsemble plus vaste incluant, à côté des Etats, les organisations internationales à vocation universelle* (…) », J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp 205-206. Par ailleurs, « [t]*ous les Etats jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs et sont membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature.* », Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, annexée à la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale de l'ONU, 24 octobre 1970.

ensemble qui est visée à travers des valeurs fondamentales qui la fondent et lui donnent un sens, en l'occurrence le droit à la vie, le droit à la sécurité. En condamnant vigoureusement les actes terroristes, la communauté internationale n'entendait-elle pas exprimer l'idée que les actes terroristes ne portent pas seulement atteinte au droit interne de l'Etat où ils sont commis, mais au droit international lui-même.

Le droit international est un corpus de règles qui ont pour origine principale les accords entre les Etats (qui en sont les principaux acteurs et destinataires) ou qui émanent d'organisations internationales auxquelles les Etats ont accordé et reconnu le pouvoir de créer des normes internationales. Il a pour objet, entre autres, de réglementer les relations au sein de la communauté internationale. En outre, la référence aux valeurs communes contenues dans la Charte de l'Organisation des Nations Unies incite les Etats à défendre une communauté internationale fondée sur le respect du droit international[4].

Cette affirmation s'est une fois de plus manifestée face au terrorisme où la communauté internationale a inscrit la lutte contre ce fléau en particulier dans une perspective juridique. Amorcé dès l'entre-deux-guerres, le mouvement s'est accentué dans la deuxième moitié du XXéme siècle corrélativement aux diverses manifestations du terrorisme. En effet, à la suite de la multiplication des actes terroristes contre l'aviation civile[5] et contre les diplomates dans les années soixante et soixante-dix, puis contre la sécurité maritime au milieu des années quatre-vingt, les Etats ont adopté des conventions destinées à incriminer et à renforcer leur coopération en vue de prévenir et réprimer les actes qu'ils ont fait entrer dans la catégorie des actes de terrorisme. Il s'est agi d'abord de réglementations « sectorielles », c'est-à-dire conclues dans le cadre de certaines institutions spécialisées plus directement concernées par les activités terroristes. Il en est ainsi, par exemple, de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA). Il en est de même de l'ONU au travers de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU). Cette volonté d'organiser une riposte juridique au terrorisme s'est traduite par l'adoption, à ce jour, de treize conventions et protocoles à vocation universelle. Ensuite, dans les années quatre-vingt-dix, le Conseil de sécurité, saisi de situations dans lesquelles des Etats ou des groupes privés étaient impliqués dans la préparation ou la perpétration d'actes de terrorisme, a adopté dans ce cadre des mesures

[4] Voir par exemple le préambule de la Charte.
[5] Par exemple, le détournement de deux avions de la compagnie El Al, le 23 juillet et le 26 décembre 1968 ; l'explosion en vol d'un avion de la Swissair le 21 février 1970.

coercitives, notamment contre la Libye, le Soudan ou encore contre Al Qaïda[6]. L'implication du Conseil s'est d'ailleurs intensifiée après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis d'Amérique, dans la mesure où il considère le terrorisme comme une menace contre la paix et la sécurité internationales[7].

Parallèlement aux diverses actions menées au sein du système des Nations Unies, de nombreuses initiatives ont été prises dans le cadre d'organisations régionales, qui sont d'ailleurs les premières à adopter des textes contre le terrorisme en tant que tel. Il en ainsi, de l'Organisation des Etats d'Amérique (OEA), du Conseil de l'Europe, de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), de la Ligue des Etats arabe (LEA), de la communauté des Etats indépendants (CEI), de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) ou encore de l'Organisation de l'unité africaine (OUA devenue Union africaine).

En somme, que ce soit dans le cadre universel ou régional, les dispositifs conventionnels contre le terrorisme reposent, schématiquement, sur trois axes principaux :

- **l'incrimination** dans le droit interne de chaque pays des actes de terrorisme visés par les instruments pertinents;
- **la répression** confiée exclusivement aux tribunaux nationaux, en raison de l'absence d'une juridiction internationale compétente pour juger les terroristes;
- **la coopération internationale**, sensée être « *l'outil par excellence* » d'une action efficace contre le terrorisme.

Malgré l'existence de cet arsenal juridique, la question de l'adéquation du droit international à la lutte contre le terrorisme n'a jamais été posée avec autant d'acuité que dans la période qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. En d'autres termes, la question de l'aptitude du droit international en vigueur à répondre au terrorisme de l'envergure du 11 septembre 2001 a été posée. En l'occurrence, le respect du droit régissant l'usage de la force armée et des instruments de protection des droits de l'homme a été considéré comme une contrainte excessive, inadaptée à la lutte menée contre le terrorisme.

Par ailleurs, comme l'a observé Luigi Condorelli, la référence au droit international fut tout simplement absente des discours immédiats des responsables politiques quant à la stratégie de riposte. Le droit international semblait être perçu « *comme dépourvu de réelle pertinence, incapable de jouer un rôle* » dans le choix des actions à mener contre le terrorisme[8]. Pour

---

[6] Nous reviendrons sur ces trois dans le titre 2 de la 1e partie (pp 182-187)

[7] En l'occurrence les résolutions 1368 (2001), 1373 (2001), 1564 (2004), voir *infra* 1e partie, titre 2, section 1 (p.187).

[8] L. CONDORELLI, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », RGDIP, 2001, p.829.

Claire Trean, « (…) *le droit lui aussi semble frappé de stupeur, incapable de nommer ce qui venait de se produire et qui n'obéissait à aucune de ses catégories homologuées* »[9].

Le droit international est-il aussi inadapté qu'on le prétend face aux exigences de la lutte contre le terrorisme ? La réponse même équarrie à cette question ne peut être que négative. De plus, le droit international est, comme nous l'avons souligné précédemment, constitué de normes que les Etats ont adoptées ou acceptées. Nous conviendrons plutôt avec Gérard Soulier du difficile chemin emprunté par le droit international pour faire face au terrorisme. En effet, « (…) *par lui-même, le droit* [international] *ne peut apporter qu'une réponse très partielle à la question du terrorisme ; mais cela ne signifie en aucune façon que la réponse au terrorisme doive s'affranchir du droit : si la réponse à l'illégalisme est l'illégalisme, le droit n'existe plus pour personne* »[10].

L'objectif que nous poursuivrons dans cette étude sera de démonter que le droit international reste un édifice solide sur lequel s'organise la lutte contre le terrorisme. Pour étayer cette idée, notre terrain d'investigation sera donc les conventions et protocoles universels, qui sont les voies traditionnelles d'expression de la volonté des Etats, et, plus récemment, les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du chapitre VII de la Charte. Cependant, les instruments contre le terrorisme adoptés dans le cadre régional seront pris en compte, en particulier dans la mesure où ils confirment ou complètent les dispositifs universels.

En outre, nous ne limiterons pas notre étude aux règles spécifiquement élaborées dans le but de lutter contre les actes de terrorisme car d'autres règles encadrent cette lutte sans que celle-ci soit leur objet. Il en va ainsi des règles régissant l'usage de la force armée, des règles relatives aux relations amicales entre les Etats, ou encore de celles protégeant les droits de la personne ou des victimes du terrorisme.

Une autre précision méthodologique s'impose encore : la « lutte contre le terrorisme » peut être conduite de différentes manières puisque que le terme « lutte » renvoie à l'idée d'une « *action soutenue et énergique d'un individu ou d'un groupe pour résister à une force hostile* (…) »[11]. De façon générale, la lutte contre le terrorisme sera envisagée ici sous deux aspects identifiés sous les termes « contre-terrorisme » et « antiterrorisme ». Le contre-terrorisme correspond à l'ensemble des mesures destinées à combattre le terrorisme en amont

[9] « Terrorisme, guerre : les armes du droit international », Le Monde, 18 et 19 novembre 2001, p.13.
[10] « Comment combattre le terrorisme ? », in « 11 septembre 2001 : ondes de choc », Manière de voir, Le Monde diplomatique, novembre-décembre 2001, p.40.
[11] Le nouveau petit Robert, 2007, p.1491.

de l'action. Quant à l'antiterrorisme, il rassemble les moyens pris en aval pour lutter contre les manifestations du terrorisme[12].

Ces précisions méthodologies étant faites, il est aussi légitime de soulever un certain nombre de questions connexes à notre problématique générale. Les mécanismes conventionnels actuels sont-ils efficaces pour combattre le terrorisme? Comment le droit international résout-il le problème du soutien étatique au terrorisme ? La qualification du terrorisme de menace contre la paix et la sécurité internationales par le Conseil de sécurité ouvre-t-elle la voie à l'usage de la force contre les terroristes ? La voie militaire est-elle efficace en la matière ?

Autant de questions qui alimentent le débat de l'effectivité du droit international, à travers ses différents aspects, dans la lutte engagée par les Etats contre le terrorisme. Nous allons essayer de répondre à ces questionnements dans cette étude. A cette fin, notre travail comportera deux parties :

- la première partie sera consacrée à une analyse du cadre normatif de lutte contre le terrorisme ;
- la deuxième partie portera sur la recherche, non seulement à partir du cadre normatif existant mais aussi à travers certains aspects du droit international, d'une solution globale en vue d'éradiquer le terrorisme.

Mais, auparavant, nous examinerons dans une partie préliminaire les problèmes que soulève la notion de terrorisme en droit international.

[12] Pour plus de détails sur ces deux notions, voir entre autres auteurs, J. BAUD, *Le renseignement et la lutte contre le terrorisme. Stratégies et perspectives internationales*, Paris, Lavauzelle, 2005, respectivement pp 349-350 et pp 374 -375.

PARTIE PRELIMINAIRE

LES PROBLEMES SOULEVES PAR LA NOTION DE TERRORISME EN DROIT INTERNATIONAL

Historiquement, le « terrorisme » désignait une méthode de gouvernement fondée sur la terreur. Son origine remonte à la Révolution française de 1789. Le terme fut employé pour la première fois dans la période 1793-1794 qui voit la chute de Robespierre, pour caractériser en effet la politique de terreur exercée par le Comité du salut public sous son autorité[13]. Cette manœuvre terminologique visait à discréditer l'action de Robespierre, puisque les thermidoriens qui le renversèrent étaient eux aussi membres de la Convention. Ils ne pouvaient pas en fait le rendre responsable de la terreur ; aussi l'accusaient-ils d'un crime nouveau, celui d'avoir exercé le terrorisme, c'est-à-dire l'abus de la terreur exercée par l'Etat. Ce qui donnait à l'action de Robespierre une allure illégale et odieuse[14].

Le terrorisme est donc né en « haut », au sein de l'Etat et pendant longtemps, il désignera exclusivement la violence exercée par celui-ci sur son propre territoire. Le sens du mot va ensuite évoluer à la fin du XIXème siècle. Sous des formes plus violentes, allant de l'assassinat politique à l'usage d'engins explosifs, le terrorisme contre l'Etat s'affirme, avec les attentats perpétrés en Russie dans les années 1880 par les nihilistes, puis dans les années 1890 par les anarchistes dans l'ensemble de l'Europe. Ainsi, de méthode de conservation et de protection de l'Etat, le terrorisme devient jusqu'à nos jours, l'outil de sa contestation.

Si le mot est relativement nouveau, la chose, elle, est ancienne. Les exemples historiques ne manquent pas[15]. Mais, il faut souligner qu'il n'y a pas de continuité entre ce que l'on en faisait à ses débuts et ses utilisations modernes. Comme le souligne Jean-François Gayraud, « *entre le terrorisme ancien et celui de la fin du XXe siècle, il n'y a plus de différence de degrés, mais de nature. L'amateurisme a cédé la place au professionnalisme : le phénomène terroriste a acquis de nouvelles dimensions* »[16].

Les méthodes et les cibles du terrorisme ont en effet évolué : on passe d'attentats ciblés contre des personnes investies d'une autorité politique, économique ou militaire, à des attentats de masse dans les lieux publics, dans le but de provoquer le maximum de victimes. L'Etat n'est plus visé directement, mais indirectement. Selon Jean-Paul Charnay, cette

---

[13] Toutefois le terme « terrorisme » n'apparaît pour la première fois dans le supplément du dictionnaire de l'Académie française qu'en 1798. Il y est défini justement comme un mode de gouvernement.

[14] Voir J. WACIORSKI, *Le terrorisme politique*, Ed. A. Pedone, 1939, p.29. Voir aussi A. GEFFROY, « Terreur et terrorisme : les mots en héritage, du néologisme au concept » in A. GERARD (éd.), *La Vendée : après la Terreur, la reconstruction*, Librairie Académique Perrin, 1997, pp144-161.

[15] Parmi les exemples les plus anciens, citons celui des sicarii (ou zélotes) au 1er siècle qui utilisent la technique du terrorisme pour tenter de repousser l'envahisseur romain ou ceux qui collaborent avec lui. Plus célèbre, le cas de la secte des Assassins (ou Hashsahins) au Moyen Age. Pour plus de détails sur ces deux exemples classiques, voir G. CHALIAND et A. BLIN, « Zélotes et Assassins » in G. CHALIAND et A. BLIN (dir.), *Histoire du terrorisme. De l'Antiquité à Al Qaida*, Nouvelle édition augmentée, Paris, Bayard, 2006, pp 63-92.

[16] « Définir le terrorisme: est-ce possible, est-souhaitable? », Revue internationale de criminologie et de police technique, 1988/2, p.187.

inversion résulterait largement de la démocratisation du pouvoir : « *la théorie du poignard était concomitante au tyrannicide dirigé contre le souverain unique ; la philosophie de la bombe s'applique au souverain collectif, démos, demeurant parfois sélective s'il le faut* »[17]. A ces changements de cibles et de méthodes, s'ajoutent la diversité de situations dans lesquelles sont commis les actes de terrorisme, ainsi que la constitution de réseaux terroristes transnationaux. En conséquence, des difficultés vont apparaître, d'une part, quant ce que l'on peut mettre sous le couvert de terrorisme, et d'autre part, quant à la distinction de celui-ci avec certains actes de violence, surtout après le 11 septembre.

Ainsi, l'effort renouvelé de combattre le terrorisme en ce début du XXIe siècle bute encore et toujours sur deux obstacles majeurs :

- sa définition unanimement acceptée compte tenu des enjeux politiques dans ce sens (titre I) ;
- sa spécificité en tant qu crime « autonome » de droit international (titre II).

[17] J-P CHARNAY (dir.), *Terrorisme et culture*, Centre d'Etudes et de Recherches sur les Stratégies et les Conflits, Cahier n°20, Paris, Ed. Stratégique, 1981

Titre 1 : LE PROBLEME DE LA DEFINITION DU TERRORISME

« *Est-ce le mot, ma fille, ou la chose qui vous fait peur ?*» (Molière)

Le mot « terrorisme » occupe les esprits depuis plusieurs années. C'est un concept que l'on croit connaître de prime abord mais qui se révèle, en réalité, difficile à saisir. Une des explications de cette situation est le fait que désormais le terrorisme désigne une diversité d'actes. En outre, le terme est galvaudé, de nos jours, tant par les responsables que par les média, au point qu'on entend souvent des formules comme « l'arme des faibles », « une nébuleuse ».

Cependant, ces formules ne livrent pas une définition opératoire du terrorisme et aucune d'entre elles ne revêt de valeur juridique. Il nous appartient, dans le cadre de ce titre, de rechercher si, au-delà de ces métaphores, il existe une définition juridique spécifique du terrorisme.

Un aperçu historique permet de recenser plusieurs tentatives d'élaborer une définition globale du terrorisme remontant même à l'entre-deux-guerres. Interrompu par la Seconde guerre mondiale, ce processus va reprendre au gré des manifestations du terrorisme.

Ainsi, tenter de définir le phénomène, nécessite de se pencher sur les définitions ou tentatives de définition antérieures, c'est-à-dire celles proposées dés l'entre-deux-guerres, et de les comparer à celles utilisées dans les textes conventionnels et la doctrine.

Ce titre comportera donc deux chapitres :

-chapitre 1 : l'examen rétrospectif des premières définitions du terrorisme

-chapitre 2 : vers une définition universellement acceptée du terrorisme ?

Chapitre 1 :

L'examen rétrospectif des premières définitions du terrorisme au niveau international : des tentatives de définition avortées

L'intitulé du chapitre peut présenter des difficultés. D'abord, établir un catalogue des propositions de définition du terrorisme nous paraît hasardeux, même si l'on sait que la notion de terrorisme n'a fait l'objet d'études juridiques qu'à partir de l'entre-deux-guerres. Ensuite, quel est l'intérêt de cette démarche en ce sens que ces définitions n'ont pas été consacrées au niveau international ? Pour autant, nous croyons que la connaissance de ces tentatives de définition permet de mesurer les difficultés actuelles auxquelles la communauté internationale est confrontée dans la définition du terrorisme.

Pour remplir cette tâche, nous puiserons nos développements dans deux sources : la première est fournie par les travaux des juristes pénalistes sur le terrorisme. Ces travaux ont été centralisés sur deux organismes internationaux : les conférences internationales pour l'unification du droit pénal (CIUDP) et la Société des Nations (SDN). La deuxième source de référence concerne les travaux du comité spécial créé par l'Assemblée générale des Nations-Unies (AGNU) en 1972.

Ces deux sources concernent non seulement des périodes différentes, mais surtout elles sont caractéristiques de l'évolution de la conceptualisation juridique du terrorisme : celui-ci y est défini tour à tour selon ses effets (section 1) et selon ses causes (section 2).

Section 1 :

La définition du terrorisme dans les travaux des conférences internationales pour l'unification du droit pénal et de la Société des nations : définition par les effets de l'acte

La méthode consistant à définir le terrorisme en s'appuyant sur ses effets, a été adoptée aussi bien par la doctrine que dans les textes juridiques internationaux. Elle est une parfaite illustration de la difficulté de saisir d'une façon précise et complète le contenu du terrorisme. La doctrine présentait ses travaux principalement dans le cadre des CIUDP de 1927 à 1935. Quant aux instruments juridiques, ils étaient réalisés par la convention pour la prévention et la répression du terrorisme élaborée sous les auspices de la SDN.

Il convient donc de rechercher la définition du terrorisme dans les travaux des CIUDP (§ 1), d'une part, et dans les travaux de la SDN, d'autre part (§ 2).

§ 1 : La définition du terrorisme dans les travaux des CIUDP

Comme leur titre même l'indique, la raison d'être de ces conférences (qui réunissaient des juristes de différents Etats pour établir des dispositions législatives communes), était de travailler à l'unification des règles du droit pénal sur le plan international, en vue d'assurer une répression plus efficace de la criminalité ordinaire, mais aussi de diminuer l'impunité de la criminalité politique[18]. En tant que phénomène criminel, le terrorisme intéressait les CIUDP qui doivent néanmoins le circonscrire. A ce titre, deux notions essentielles sont apparues : la notion de danger universel (I) et celle de la terreur (II). Ces deux notions ont été les bases de définition juridique du terrorisme.

I/ La notion de danger universel comme fondement de la définition juridique du terrorisme

La notion de danger universel peut être considérée comme notion originaire de la conception juridique du terrorisme : le danger universel étant entendu dans le sens d'un danger commun, menaçant toute l'humanité.

[18] Voir P. TZOCOFF, *Les Conférences internationales pour l'unification du droit pénal*, Thèse de droit, Nancy, 1936, pp 8-13.

En effet, la première CIUDP, tenue en 1927 à Varsovie, avait établi une liste de certaines infractions qui paraissaient présenter un danger pour tous les Etats, et qui pour ce motif furent appelées *delicta juris gentrum* et en avait décidé que ces infractions seraient passibles d'une répression universelle, basée sur la possibilité de juger leur auteur sur le lieu de leur appréhension, sans égard au territoire où elles ont été commises[19].

De cette notion de « danger universel » sont nées deux idées tendant à définir le terrorisme :

-le terrorisme crée un danger commun : « délits qui peuvent faire courir un danger commun » (A) ;

-le terrorisme est dirigé contre les bases de toute organisation sociale (B).

A/ Le terrorisme crée un danger commun

Sous la lettre « e » de l'article 6, la conférence de Varsovie a en effet énuméré, parmi les délits du droit des gens qui seront punis selon le principe de la répression universelle, « *l'emploi intentionnel de tous moyens capables de faire courir un danger commun* ». Le danger commun ne menace pas une personne ou des biens déterminés, mais les individus personnellement indéterminés et une quantité indéterminée de biens.

La troisième CIUDP, tenue à Bruxelles en 1930, devait s'occuper de la codification des délits du droit des gens, la formule de Varsovie devant servir de point de départ pour cette délibération. A la formule de Varsovie, le comité d'organisation de la conférence a ajouté, entre parenthèses, le mot « terrorisme »[20], pour préciser le délit libellé à la lettre « e » de l'article 6. Le supplément « accidentel », ou du moins suggestif, est devenu d'une telle importance qu'il fut traité comme sujet principal, au détriment de la question originelle. Ainsi, fut introduite l'étude du terrorisme dans les CIUDP. Le terrorisme convient-il à « *l'emploi intentionnel de tous moyens capables de faire courir un danger commun*? En tout état de cause, les débats n'ont pas abouti ni à Paris ni à Bruxelles, car une vive opposition se fit jour contre la définition du terrorisme au moyen de l'article 6, lettre « e ».

---

[19] Conférence de Varsovie, résolutions ; délits du droit des gens, article 6 : « *sera également puni d'après les lois …(x), indépendamment de la loi du lieu où l'infraction a été commise et de la nationalité de l'agent, quiconque aura commis à l'étranger une des infractions suivantes : a) piraterie ; b) falsification de monnaies métalliques, autres effets publics ou billets de banque ; c) traite des esclaves ; d) traite des femmes ou enfants ; e) emploi intentionnel de tous moyens capables de faire courir un danger commun ; f) trafic de stupéfiants ; g) trafic de publications obscènes ; h) autres infractions punissables, prévues par les conventions internationales et conclues par l'Etat … (x)* », Actes de la conférence, Paris, Sirey, 1929, p. 133.

[20] Actes de la conférence de Bruxelles, Paris, Sirey, 1933, p. 17.

Du point de vue de Ionesco Dolj, rapporteur de la première commission de la conférence de Varsovie, les délits commis avec des moyens de péril commun, présentent un danger pour « *la morale universelle et la communauté internationale* ». Quant au premier rapporteur du terrorisme, le professeur Gunzburg, il reprit la formule de Varsovie et la développa. Pour lui, l'emploi intentionnel de moyens capables de produire un danger commun sera établi chaque fois qu'un acte met en péril la vie, l'intégrité corporelle, la santé humaine ou menace de détruire des biens importants. Toutefois, Gunzburg considère a critiqué l'initiative du comité d'organisation de la conférence de Bruxelles, qualifiant de terrorisme « l'emploi intentionnel de moyens capables de faire courir un danger commun » [21].

A la conférence de Paris de 1931, la formule de Bruxelles a été sévèrement critiquée. Le professeur Radulesco a fait remarquer, dans son rapport présenté à la conférence, que la définition ainsi donnée ne renferme pas tous les actes par lesquels peut se manifester le terrorisme. Par contre, il peut y avoir emploi de ces moyens sans qu'il y ait acte de terrorisme[22].

Le professeur J.A. Roux a approfondi la critique dans son rapport pour la conférence de Madrid de 1933 : « *L'emploi intentionnel de moyens capables de faire courir un danger commun*, écrit-il, *ne suppose nécessairement ni comme intention ni comme effet, le terrorisme qui est l'apeurement d'une population par des actes de violence. Inversement, le terrorisme n'implique pas obligatoirement l'emploi de moyens propres à faire naître un danger commun. On peut terroriser une population par le lâche assassinat d'hommes politiques, chefs de parti sans que l'ensemble de la population soit en péril* »[23].

Dans la même perspective, nous pouvons citer Lemkin, pour qui le terrorisme ne s'applique pas à une forme législative commune, « *le terrorisme ne constitue pas une notion juridique : terroristes, actes de terrorisme, ce sont des expressions employées dans la langue courante et dans la presse pour définir un état d'esprit spécial chez les délinquants qui, en outre, réalisent encore de par leurs actions des délits particuliers* »[24].

Nous pouvons dire que les critiques susmentionnées sont fondées. L'expression « moyens capables de faire courir un danger commun » est très vague et ne caractérise pas le terrorisme.

---

[21] Actes de la conférence de Bruxelles, p. 115. D'après Gunzburg, le terrorisme a un sens différent qui n'est pas de la compétence de la conférence de préciser. Pour lui, « *l'emploi du mot terrorisme serait une rupture avec la tradition de la conférence de Varsovie et pourrait laisser croire qu'on a voulu créer un crime nouveau, celui du terrorisme, à côté et indépendamment des actes commis à l'aide de moyens capables de faire courir un danger commun* », p. 115.

[22] Actes de la conférence de Paris, Paris, Sirey, 1933, p. 48.

[23] Rapport et projet de textes présentés par le professeur J. A. Roux, in Actes de la conférence de Madrid, Paris, Pedone, 1935, pp 43-44.

[24] Voir rapport Lemkin, *op-cit*.

Il est difficile, en effet, de qualifier de terroriste quelqu'un qui met le feu à sa maison pour toucher la prime d'assurance alors que par son acte, il peut mettre de nombreuses personnes ou de nombreux biens en danger. A *contrario*, l'attentat de Marseille de 1934, qui ne fait pas de doute en ce qui concerne son caractère terroriste, ne fut pas commis avec des « *moyens capables de faire courir un danger commun* »

Compte tenu des réticences et critiques qu'on vient d'évoquer, l'idée de définir le terrorisme à partir du « danger commun » n'a pas survécu à la conférence de Bruxelles. Néanmoins, elle a eu une influence sur certaines notions, notamment celle des délits contre les bases de toute organisation sociale.

B/ Le terrorisme est dirigé contre les bases de toute organisation sociale

Le critère a été introduit par les juristes italiens, d'Amelio et Aloïsi, lors de la conférence de Madrid en 1934. En réalité, ce critère n'est qu'une reproduction de la théorie des délits sociaux adoptée par l'Institut de droit international à l'occasion de sa session de Genève du 8 septembre 1892[25]. Cependant, les délits que les italiens envisagent dans leur système sont des délits terroristes. Or, la notion de terrorisme était étrangère aux considérations qui avaient abouti à la création de la théorie des délits sociaux. Ainsi, dans leur définition, sera considéré comme délit de terrorisme :

«1- *Le fait de celui qui, dans le but de renverser toute organisation juridique et économique de la société, emploie des moyens violents ou frauduleux, capables de produire un danger commun lorsque du fait dérive un dommage ou un danger pour la sécurité publique ;*

2- la dévastation et le pillage, lorsqu'ils sont commis dans le même but ;

3- l'usage de bombes et d'autres matériaux explosifs, inflammables ou similaires, aptes à porter la terreur parmi la population, chaque fois que le coupable aura agi dans le but précédemment indiqué »[26].

Dans cette définition, le délit terroriste est caractérisé par deux éléments : le but de renverser toute organisation sociale, que les juristes italiens considèrent comme l'essence de la notion de terrorisme « *du fait qu'on est en présence d'une attaque dirigée contre les*

[25] En effet, selon l'article 4 adopté au sujet de l'extradition des criminels politiques, «*Ne sont point réputés délits politiques au point de vue de l'application des règles qui précèdent, les faits délictueux qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale et non pas seulement contre tel Etat déterminé, ou contre telle forme de gouvernement* », Annuaire de l'Institut de Droit International, T. LXII, pp 182-183.

[26] Actes de la conférence de Madrid, *op-cit.,* p. 347.

intérêts communs de tous les Etats, on n'a pas besoin de prouver que le terrorisme est un danger universel. Il l'est par son essence même »[27]. Cependant, la considération qu'il est de l'essence du terrorisme de renverser les bases de toute organisation sociale, n'empêcha pas les juristes italiens d'introduire dans leur définition un deuxième élément, celui de « l'emploi de moyens capables de produire un danger commun ». Ils estiment, en effet, que « *le coupable se servira presque toujours d'un de ces moyens qui ont désormais acquis dans la technique des diverses législations la dénomination constante de moyens entraînant un danger commun* »[28].

Mais la formule italienne est très critiquable. D'abord, la notion de l'emploi de moyens capables de produire un danger n'est pas une notion déterminant l'essence du terrorisme. Et bien que son introduction se soit faite à titre secondaire, elle ne servait, dans la pensée de ses auteurs, qu'à circonscrire l'idée principale, à savoir les délits contre la base de toute organisation sociale. En outre, le rapporteur général de la deuxième commission, le professeur J. A. Roux, a critiqué la formule italienne dans son commentaire : « [d]*onc, l'article 1er n'a pour but que la répression de la seconde forme de terrorisme, le terrorisme social, terrorisme qu'un certain nombre de législations ont appelé d'un nom différent, peut-être mieux approprié, anarchie* »[29].

Cependant, bien qu'elle soit vague et sans signification juridique, la notion de « base de toute organisation sociale » permet au moins de distinguer le terrorisme d'autres délits ayant pour but la vengeance ou la cupidité (comme l'exemple de la personne qui incendie sa maison pour arnaquer la compagnie d'assurance). C'est ce qui explique son succès relatif à la conférence de Madrid. En effet, celle-ci a gardé intacte la conception du terrorisme comme délit dirigé contre les bases de toute organisation sociale, mais elle remplaça la notion secondaire de la formule italienne relative à « l'emploi de moyen de péril commun » par celle de « moyens de nature à terroriser la population »[30].

Cette retouche a donné pour ainsi dire naissance à une nouvelle notion, à savoir la terreur, sur laquelle les juristes pénalistes vont désormais fonder la définition du terrorisme.

---

[27] *Ibid*., p 346.

[28] *Ibidem*, pp 349 et s. Les juristes italiens expliquent que leur concept du terrorisme fut inspiré par les articles suivants du code pénal italien : article 422 (délits contre la sécurité publique : carnage) ; article 419 (dévastation et pillage) ; article 420 (intimidation publique par des explosifs. L'article 285 du chapitre II (délits contre la personnalité interne de l'Etat) réunit le carnage, la dévastation et le pillage lorsqu'ils visent à compromettre la sécurité intérieure de l'Etat et, à ce titre, leur applique une sanction plus grave que celle prévue dans les articles 422, 419 et 420.

[29] Actes de la conférence de Madrid, *op-cit*., p. 245.

[30] L'article 1er des textes adoptés par la conférence de Madrid stipule : « *celui qui, en vue de détruire toute organisation sociale, aura employé un moyen quelconque de nature à terroriser la population, sera puni de* (…) », Actes de la conférence, *op-cit*., p. 335.

II/ La notion de terreur comme fondement de la définition du terrorisme

Le mot « terreur » (du latin *terror*) apparaît pour la première fois dans la langue au XIVe siècle (1355) sous la plume du moine Bersuire. Il désignait initialement « *une peur ou une anxiété extrême correspondant le plus souvent à une menace vaguement perçue, peu familière et largement imprévisible* ». Dans le premier dictionnaire de l'Académie française paru en 1694, le mot « terreur » contient deux éléments : un élément d'ordre psychique, c'est-à-dire une épouvante, une grande crainte, une agitation de violence de l'âme causée par l'image d'un mal présent ou d'un péril prochain. Le second élément est d'ordre corporal qui a trait aux manifestations extérieures du corps, résultant de la terreur[31]. Ainsi entendue, la terreur peut naître de l'action des hommes, mais aussi des causes naturelles (éruptions volcaniques, tremblements de terre ou présence nocturne de bêtes sauvages près des agglomérations)[32].

Introduite à la conférence de Paris (du 27 au 30 décembre 1931) dans le projet de textes soumis à la troisième commission par le Bureau international pour l'unification du droit pénal, la notion de terreur a connu, au travers des conférences, une certaine évolution. Deux tendances, en effet, se sont dégagées. La première tendance considère la terreur comme un élément essentiel, mais non exclusif, à la définition du terrorisme (A), alors que la deuxième tendance y voit l'unique essence du terrorisme (B).

A/ La terreur : élément essentiel mais non exclusif dans la définition du terrorisme

Pour cette tendance, la terreur peut être considérée comme la base de la définition du terrorisme, mais à l'aide d'autres éléments qui interviennent alternativement selon les différents points de vue. Ces éléments sont tantôt la violence, tantôt « *l'emploi de moyens de péril commun* », tantôt les deux à la fois[33]. D'après l'article 1er du projet précité, « *Quiconque aura en vue de terroriser la population, fait usage contre les personnes ou les propriétés, de bombes, mines* (…) *sera puni de* (…)»[34]. La notion de terreur, implicite dans le verbe « terroriser », apparaît comme l'élément de base, mais précisée par d'autres éléments considérés comme secondaires. L'intention de l'auteur de l'acte (exprimée par les termes « en vue de »), considérée comme un élément accessoire, n'est pas suffisante, car, comme le

[31] Académie française, *Le Dictionnaire des arts et des sciences*, tome IV, Paris, 1694, p. 476.
[32] Guillaume Gilbert, « Terrorisme et droit international », RCADI, 1989, III, vol. 215, p. 296.
[33] P. WURTH, « La répression internationale du terrorisme », Thèse, Lausanne, 1941, p. 35.
[34] Article 1er du projet de textes, in Actes de la conférence de Paris, *op-cit.*, p. 68.

précise J. Warciorski, « *la seule circonstance que son acte est de nature à répandre la terreur ou bien crée l'état de terreur, ne suffirait pas pour le qualifier de terroriste* »[35].

Certains auteurs, à l'image de Radulesco, prônent cette tendance, mais ils estiment que la terreur n'est pas l'élément exclusif du terrorisme. Ainsi, à ses yeux, « *seront considérés comme actes de terrorisme, toutes les infractions, les actes préparatoires en vue desdites infractions, ainsi que les ententes et associations ayant pour but d'imposer par la violence ou par l'intimidation une doctrine politique ou sociale* »[36].

Dans cette définition, nous pouvons noter que la violence joue le même rôle que la terreur. A la conférence de Copenhague (du 31 août au 30 septembre 1935), le professeur Gunzburg adopta la même ligne de conduite, mais il remplaça le terme « violence » par l'expression « l'emploi de moyens capables de faire courir un danger commun»[37].

De ce qui précède, nous pouvons dire que la terreur constitue un élément essentiel dans les définitions susmentionnées, mais qu'à côté d'elle, la violence et l'emploi de moyens capables de faire courir un danger commun, interviennent dans la définition du terrorisme.

B/ La terreur : essence unique du terrorisme

A la conférence de Copenhague, le rapporteur Givanovitch, délégué yougoslave, préfère l'idée d'intimidation. Selon ses termes, « *les infractions de terrorisme politique sont les infractions qui servent à leur auteur de moyen direct ou indirect de réaliser des buts politiques propres ou ceux d'autrui par l'intimidation obtenue à l'aide de la violence exercée contre des personnes ou des biens* »[38]. Une nuance doit être apportée relativement à l'emploi de l'expression « à l'aide de la violence ». Or, celle-ci ne peut pas être confondue avec celle précédemment exprimée par Radulesco où la violence est considérée comme un élément constitutif du terrorisme, accessoire par rapport à la terreur. En d'autres termes, si pour Radulesco le terrorisme se définit par la violence pour l'intimidation, quant à Givanovitch, le terrorisme se caractérise uniquement par l'intimidation, « l'aide de la violence » n'étant qu'un moyen d'obtenir cette intimidation.

---

[35] J. WACIORSKI, *op-cit*., p. 66.

[36] Article 1er du texte proposé par Radulesco dans son rapport présenté à la conférence de Paris, Actes de la conférence, *op-cit*., p. 52.

[37] Il précise : « *sera puni de (...) celui qui aura créé un danger commun ou un état de terreur (...)* », Rapport présenté à la conférence de Copenhague, VIème CIUDP, Actes de la conférence, Paris, Pedone, 1938, p. 174. Cette conception sera adoptée finalement par la conférence de Copenhague (voir le préambule, p.420).

[38] Article 1er du rapport présenté par Givanovitch à la conférence de Copenhague, Actes de la conférence, *op-cit*., p. 161.

De même, le délégué polonais à la conférence, le professeur Lemkin, considère la terreur comme essence unique du terrorisme. Il utilise des formules différentes pour exprimer cette idée, que ce soit au plan interne ou international. Sur le plan interne, Lemkin utilise l'expression « *une inquiétude publique ou un état de terreur (...)* » dans l'article 1er des textes qu'il a proposés à la conférence : « *Quiconque dans le but de provoquer une inquiétude publique ou un état de terreur (…)* ». Au plan international, il parle de « *troubles dans les relations internationales* »[39].

Il faut remarquer que la notion de terreur a un rôle d'essence unique du terrorisme aussi bien dans le cadre national qu'international. La distinction entre « terrorisme interne » et « terrorisme international » (sur laquelle nous reviendrons) n'est pas déterminée ici ; entre ces deux types de terrorisme, il n'y a qu'une différence de biens protégés et une question de procédure[40].

En définitive, les travaux des CIUDP ont certes permis d'introduire la notion de terrorisme dans le domaine juridique, il s'avère cependant que les intervenants n'avaient étudié le terrorisme que sous l'angle des effets produits. Pour certains, ces effets sont la production d'un danger commun, et pour d'autres, la provocation de la terreur.

Même en dehors des conférences citées, les auteurs de l'époque n'ont pas dérogé à ce courant général. Malgré les critiques que Waciorski a formulées à l'égard des définitions proposées dans les CIUDP, celui-ci reconnaît que toute idée du terrorisme se confond avec une notion commune, celle de la terreur[41]. Pour lui, le terrorisme est « *une méthode d'action par laquelle l'agent tend à produire la terreur pour imposer sa domination* »[42].

Egalement, nous pouvons citer l'attitude de M. Sottile qui démontre jusqu'à quel point les juristes de l'époque, « *traumatisés par les conséquences horribles du terrorisme révolutionnaire, n'en voyaient que l'effet* ». Même s'il considère le recours à la terreur pour définir le terrorisme comme « tautologique », il adopta la même attitude en considérant le terrorisme comme « *l'acte criminel perpétré par la terreur, la violence, par une grande intimidation, en vue d'atteindre un but déterminé* »[43].

---

[39] Actes de la conférence de Copenhague, *op-cit*., pp 199-200.

[40] J. WACIORSKI, *op-cit*., p. 69.

[41] J. WACIORSKI, *op-cit*., p. 87.

[42] *Ibid.*, p. 98. L'auteur définit l'acte terroriste comme étant « *un moyen par lequel l'agent tend à produire la terreur pour imposer sa domination », ibid.*

[43] A. SOTTILE, « Le terrorisme international », RCADI, 1938-III, p. 96. Remarquons que celui-ci reconnaît l'impossibilité de définir le terrorisme sans recours à la méthode tautologique en employant le mot « terreur », car, dit-il, les autres mots comme épouvante, intimidation, effroi n'expriment pas la même idée que la terreur. La difficulté provient également du fait que « le terrorisme est une désignation générique, englobant toute une série d'actes multiformes comportant violence et terreur (…) », *Ibidem*, p. 95.

Le professeur Donnedieu de Vabres marqua une rupture avec la tradition en refusant de voir dans le terrorisme uniquement son résultat. Selon ses termes, « *embarrassés de trouver soit dans la consistance de son élément intérieur, soit dans la nature de son élément international la caractéristique du terrorisme, les auteurs des définitions proposées jusqu'ici ont eu égard à son résultat* »[44]. Cet embarras a fait que Donnedieu de Vabres s'est abstenu de donner une définition qui « *s'est avérée si difficile à aboutir* »[45], il s'est contenté de conceptualiser le terrorisme par quelques caractères distinctifs sur lesquels nous reviendrons dans le titre II de cette partie.

Tout en apportant certains éléments de réponse, les différentes approches envisagées – soit dans le cadre des CIUDP, soit en dehors de celles-ci – pour la définition du terrorisme, n'ont pas permis d'aboutir à une véritable définition opératoire. La référence à la terreur pose en effet un problème d'ordre méthodologique, elle renvoie le plus souvent à des considérations subjectives difficilement quantifiables et, par conséquent, délicates à utiliser dans une entreprise de définition. Cette définition opératoire du terrorisme, peut-on la trouver dans les travaux de la SDN, organisation « mondiale » à l'époque?

§ 2 : La définition du terrorisme dans les travaux de la Société des Nations : la convention de Genève pour la prévention et la répression du terrorisme

Avant de nous intéresser à la définition du terrorisme fournie par la SDN à travers la convention de 1937 (II), il incombe d'abord de faire un rapide tour d'horizon des travaux entrepris par l'organisation mondiale de l'époque (I).

I/ Origine et évolution des travaux de la SDN sur le terrorisme

C'est à l'initiative de la Roumanie que la question du terrorisme fut introduite au sein de la SDN. En effet, par une communication du 20 novembre 1926, la Roumanie proposa l'étude de l'élaboration d'une convention internationale pour universaliser la répression du terrorisme. La SDN retarda cependant l'étude de la question jusqu'au moment où, sous la pression des évènements, elle fut obligée de s'occuper activement du problème.

[44] H. DONNEDIEU DE VABRES, « La répression internationale du terrorisme : les conventions de Genève », RDILC, 1936, pp 3 41.
[45] *Ibid.*, p. 42.

En effet, à la suite de l'attentat de Marseille du 5 octobre 1934, soldé par la mort du roi Alexandre de Yougoslavie et de Louis Barthou, ministre français des Affaires étrangères, le gouvernement yougoslave saisit le Conseil de la SDN, en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte, d'une demande d'enquête. Par une lettre du 9 décembre 1934, la France communiqua au Conseil de la SDN un mémorandum contenant des principes généraux, susceptibles de servir de base pour la « *conclusion d'un accord international en vue de la répression des crimes commis dans un but de terrorisme politique* »[46]. Cependant, la Grande-Bretagne, par la voie de M. Eden, son représentant, fit observer, suite à la demande sollicitée par la Yougoslavie, que le Conseil n'étant pas une Cour de justice, n'a pas à sa disposition les moyens pour procéder à une enquête, mais qu'il doit aider les Etats à rétablir entre eux des relations pacifiques. La résolution proposée par la Grande-Bretagne fut adoptée à l'unanimité. « *Le Conseil (...), considérant que les règles du droit international concernant la répression de l'activité terroriste, n'ont pas, à l'heure actuelle, une précision suffisante pour garantir d'une manière efficace la coopération internationale à cet égard, décide de constituer un comité chargé de faire une étude de cette question en vue de l'élaboration d'un avant-projet de convention internationale (...), décide que ce comité sera composé de onze membres* (…) »[47].

Sous la présidence du délégué belge, le comte Henri Carton de Wiart, le comité a tenu trois sessions. Dans sa première (avril-mai 1935), le comité adopte deux avant-projets portant respectivement sur la convention pour la répression du terrorisme et sur l'institution d'une Cour pénale internationale.

Dans sa deuxième session, tenue au mois de janvier 1936, le comité révisa, compte tenu des observations des gouvernements, les deux avant-projets. Les nouveaux textes furent soumis au Conseil de la SDN qui, après examen, chargea le secrétaire général de les communiquer aux membres pour observations[48].

A l'Assemblée de septembre 1936, la question donna lieu à une vive discussion au sein de la première commission qui consacra quatre séances à l'examen des propositions du comité et des observations des gouvernements. A la suite de ces créations, l'Assemblée de la SDN adopta le 10 octobre 1936 une résolution dans laquelle elle exprima« *le vœu que le comité*

[46] SDN, document n° C 196, p. 70 ; appelé aussi mémorandum Laval, du nom de son auteur.
[47] Journal officiel de la SDN, 1934, Annexe 1524, p. 1839-1840. Le comité en question fut composé d'experts des pays suivants : Belgique, Royaume uni, Chili, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Suisse, URSS.
[48] Dix neuf pays formulèrent des critiques et des propositions d'amendement : Australie, Autriche, Belgique, Bolivie, Chine, Estonie, Finlande, Hongrie, Inde, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Siam, Tchécoslovaquie, URSS, Venezuela. En même temps, la question fut inscrite à l'ordre du jour à l'Assemblée de septembre 1936.

veuille bien revoir ses conclusions en ce qui concerne les deux avant-projets qu'il a préparés, en s'aidant des observations contenues dans les réponses des gouvernements, ou formulées au cours des discussions, afin qu'une conférence diplomatique soit convoquée par le Conseil en 1937 »[49].

La troisième et dernière session du Comité se tint en avril 1937. Le résultat de ses travaux fut transmis par le secrétaire général à tous les membres de la SDN. Par sa résolution du 27 mai 1937 convoquant une conférence intergouvernementale pour le 1er novembre de la même année, le Conseil de la SDN a chargé le secrétaire général d'inviter aussi des Etats non membres[50]. Enfin, sur la base des derniers avant-projets de convention élaborés par le Comité des Onze, et à la lumière des débats à l'Assemblée, la conférence adopta le 16 novembre 1937 deux conventions : l'une relative à la prévention et la répression du terrorisme, l'autre pour la création d'une Cour pénale internationale[51].

Nous allons nous intéresser maintenant à la définition du terrorisme donnée par la première convention internationale sur le terrorisme.

II/ La définition du terrorisme dans la convention de la SDN : une définition énumérative et limitative

« *Dans la présente convention, l'expression "actes de terrorisme" s'entend des faits criminels dirigés contre un Etat dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public* »[52].

Cette incrimination de l'article 1er, alinéa 2 de la convention de 1937 est éclairée par une énumération limitative donnée par l'article 2 qui prévoit comme terroristes les catégories suivantes :

- faits intentionnels dirigés contre la vie ou l'intégrité corporelle ou la santé ou la liberté du chef de l'Etat, ou des personnes exerçant les prérogatives du chef de l'Etat, de ses successeurs ou des conjoints de ces personnes, des personnes revêtues de fonctions ou charges publiques lorsque le fait a été commis en raison de leurs fonctions ;

---

[49] Journal officiel de la SDN, 1936, supplément spécial n° 155, p. 135.

[50] Les Etats non membres sont : Allemagne, Brésil, Costa-Rica, Ville libre de Dantzig, Etats-Unis, Island, Japon, Lichtenstein, Monaco, Saint-Marin, cités par P. WURTH, *op-cit*., p. 93.

[51] Les deux conventions ont été largement commentées par Antoine Sottile, Donnedieu de Vabres, Jerzy Waciorski précités. La tension internationale aboutissant à la Seconde guerre mondiale empêcha malheureusement toute ratification.

[52] Article 1er, alinéa 2 de la convention de Genève de 1937 sur la prévention et la répression du terrorisme, SDN, C. 546, 1937, V, p. 100.

- faits ayant pour but de détruire, d'endommager des biens publics ou destinés à usage public appartenant à une autre partie contractante ou qui relève d'elle. Ces biens doivent donc appartenir ou relever d'un Etat autre que celui sur le territoire duquel l'acte a été commis ;
- faits intentionnels de nature à mettre en péril des vies humaines par la crainte d'un danger commun ;
- tentative de commettre les infractions prévues dans les trois catégories précédentes ;
- le fait de fabriquer, de se procurer, de détenir ou de fournir des armes, munitions, produits explosifs ou substances nocives en vue de l'exécution de l'acte en quelque pays que ce soit ;
- en outre, l'article 3 de la convention envisage la complicité, c'est-à-dire l'association ou l'entente, l'investigation, la participation ou l'aide qui permettent l'accomplissement d'actes terroristes.

Les éléments de définition fournis de la sorte n'apparaissent pas moins bien insuffisants. Outre, son caractère vague, cette définition est tautologique en raison de la nécessité de recourir au mot terreur. Cette référence à la terreur ne fait qu'inscrire la définition du terrorisme dans un cercle vicieux[53]. Le professeur Donnedieu de Vabres a justement critiqué cette définition qu'il trouve à la fois trop large et trop étroite. Selon ses termes, la définition préconisée dans la convention est « *trop large, parce que l'effet émotif est commun à la plupart des* « *faits criminels » (...). Elle est trop étroite, lorsqu'elle mentionne les faits criminels dirigés contre un Etat, alors que les actes visés sous la qualification de terrorisme peuvent menacer des groupes d'Etats, ou troubler la société, envisagée indépendamment de la forme étatique* »[54].

En outre, l'affirmation selon laquelle cette tautologie est inévitable, a été rejetée par Jules Basdevant qui la considérait comme une échappatoire[55]. Il ne ressort de cette convention, aucune définition tangible du terrorisme[56]. En donnant une panoplie aussi large pouvant comprendre toutes sortes de faits délictueux, même peu graves, dont la nature serait de répandre la terreur, la convention de 1937 offre une définition un peu arbitraire.

---

[53]P. MARTENS, « L'introuvable acte de terrorisme », in *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*, Actes du colloque de l'Association belge des juristes démocrates des 19 et 20 mars 1973, Ed. de l'Université libre de Bruxelles, 1974, p.32.

[54] H. DONNEDIEU DE VABRES, « La répression internationale du terrorisme : les deux conventions de Genève (16 novembre 1937) », *op-cit*. p.42.

[55] Voir l'intervention de Jules Basdevant pendant la conférence internationale pour la répression du terrorisme, in Actes de la conférence, *op-cit*., p. 78. Voir également A. SOTTILE, *op-cit*., p. 95 ; Eric David, « Le terrorisme en droit international », in *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*, Actes du Colloque de l'Université Libre de Bruxelles, 19 et 20 mars 1973, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 1974, pp. 109-113 ; P. WURTH, *op-cit.,* pp 50-52.

[56] Notons que la convention parle non pas de terrorisme, mais de l'acte terroriste. Rappelons que J. Waciorski a fait la même distinction en considérant le terrorisme comme une « méthode d'action » et l'acte terroriste comme le « *moyen par lequel l'agent tend à produire la terreur* », in *Le terrorisme* politique, *op-cit*., p.98.

Ainsi, pour définir le terrorisme, nous pouvons avoir plusieurs réponses qui varient selon la personnalité de chacun d'entre nous[57]. Comme nous l'avons précédemment signalé, la notion de terreur n'a pas de sens spécifiquement juridique ; elle relève plus de l'ordre psychologique que du droit.

Au total, les travaux réalisés au sein des CIUDP et de la SDN ont néanmoins le mérite d'avoir joué un rôle précurseur dans la conception juridique du terrorisme qui va apparaître sous un autre aspect après la seconde guerre mondiale. En effet, il ne s'agit plus de s'imposer par la terreur, mais d'une forme nouvelle de lutte contre certaines violations des droits fondamentaux de l'homme et des peuples. Ce nouveau visage du terrorisme met en évidence l'importance des causes dans sa conception juridique. Il ne s'agit plus alors de l'effet du terrorisme, mais plutôt de ses causes qui doivent être le centre de gravité autour duquel va s'effectuer désormais tout essai de définition du terrorisme.

Section 2 :

La définition du terrorisme dans les travaux du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations-Unies de 1972 à 1985: définition du terrorisme selon ses causes

L'ONU a subi très tôt le phénomène terroriste avec l'assassinat en 1948 de son médiateur en Palestine, le comte Folk Bernadotte. L'avis consultatif rendu le 11 avril 1949 par la Cour internationale de justice, à la demande de l'Assemblée générale, n'a pas abordé le problème du terrorisme[58]. En revanche, deux résolutions importantes adoptées ultérieurement par l'AGNU s'y réfèrent plus ou moins directement. Il s'agit, d'une part, de la résolution 2625 du 24 octobre 1970, dite Déclaration relative aux principes du droit international, touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, conformément à la Charte des Nations unies, qui affirme que « *chaque Etat à le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes (...) de terrorisme* (…)»[59]. Une affirmation analogue est contenue, d'autre part, dans la résolution 2734 du 16 décembre 1970 sur le renforcement de la sécurité internationale.

C'est seulement en septembre 1972, à l'initiative de son secrétaire général, M. Kurt Waldheim, que l'AGNU décide d'inscrire la question du terrorisme international au cœur de

[57] Voir dans ce sens la polémique entre Vanhamel et Pella, in Actes de la conférence internationale pour la répression du terrorisme, *op-cit*., pp. 37 et s.
[58] Avis de la CIJ du 11 avril 1949, Recueil CIJ.
[59] Nous allons revenir sur ces deux résolutions dans la deuxième partie de notre travail.

ses débats. Cette décision fait suite à l'attentat contre la délégation israélienne aux jeux olympiques de Munich la même année. Par la résolution 3034 du 18 octobre 1972, l'AGNU décide de créer un comité spécial[60] chargé d'étudier la question du terrorisme[61].

Ce comité spécial s'est réuni à trois reprises en 1973, en 1977 et en 1979. Lors de ces trois sessions, des éléments nouveaux ouvrent au droit une nouvelle perspective à propos du terrorisme. Celui-ci apparaît en effet après la Seconde guerre mondiale sous des aspects différents : la lutte contre certaines violations des droits fondamentaux des peuples. Ce nouveau visage du terrorisme met en évidence l'importance de ses causes sous-jacentes dans sa conception juridique. Ainsi, l'introduction de la notion de causes sous-jacentes dans la définition du terrorisme (§ 1) a pour conséquence une « bipolarisation » des débats au sein du comité spécial (§ 2).

§ 1 : La notion de causes sous-jacentes

Afin de bien cerner la notion de causes sous-jacentes du terrorisme, nous allons voir successivement comment elle est apparue dans la définition du terrorisme (I) et comment l'identifier (II).

I/ L'apparition de la notion de causes sous-jacentes dans la définition du terrorisme

La notion de causes sous-jacentes du terrorisme est apparue sur la scène internationale dans un contexte particulier. Rappelons que l'apparition de cette notion est consécutive à l'attentat perpétré contre la délégation israélienne aux jeux olympiques de Munich le 5 septembre 1972. Malgré le choc de l'émotion causée par cet attentat, des contradictions sont apparues très rapidement à l'Assemblée générale des Nations unies.

En effet, le secrétaire général de l'ONU a demandé à l'Assemblé générale d'inscrire la question du terrorisme international à l'ordre du jour de sa vingt-septième session[62]. La

[60] Ce comité est composé de trente cinq membres désignés selon le principe de la représentation géographique. Voir pour plus de détail, A. MENDY, « La lutte contre le terrorisme international à travers les travaux du comité spécial de l'Assemblée générale de l'ONU sur le terrorisme », mémoire de DEA, Reims, 2003.

[61] Algérie, Autriche, Barbade, Canada, Congo, Etats-Unis, France, Guinée, Haïti, Hongrie, Inde, Iran, Italie, Japon, Mauritanie, Nicaragua, Nigeria, Panama, République araba syrienne, République socialiste soviétique d'Ukraine, République unie de Tanzanie, Royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Tchécoslovaquie, Tunisie, Turquie, URSS, Uruguay, Venezuela, Yémen, Yémen démocratique, Yougoslavie, Zaïre et Zambie.

[62] Voir ONU, doc.off. A/8791 et doc. off. A/8791/ADD1.

question fut inscrite sous le titre suivant : « *Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales* »[63]. Est-ce à dire qu'il existe des vies humaines que l'on peut sacrifier parce que non innocentes ?[64]

L'Assemblée générale a renvoyé l'étude de ce sujet à la sixième commission[65] avec une modification radicale qui marque la naissance d'une nouvelle tendance dans l'ordre international en ce qui concerne le terrorisme. Au titre original, il a été rajouté la phrase suivante : « (…) *et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussant certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux* ».

Ce long libellé et ses termes significatifs ont révélé l'existence d'un fossé grandissant qui séparait les pays occidentaux des pays arabes, africains, ainsi qu'un certain nombre de pays non alignés. Alors que pour les uns, le terrorisme était une méthode de combat barbare qu'il était impossible de cautionner (car il mettait en danger d'innocentes vies humaines et libertés fondamentales), les autres soutenaient que le terrorisme pouvait être une forme de lutte pour la liberté ; il fallait même reconnaître qu'elle constituait un droit sacré pour les peuples opprimés en faveur desquels l'ONU était incapable d'intervenir.

A la sixième commission, quatre projets de résolutions furent donc proposés ; ils reflétaient les tendances contradictoires apparues au cours des débats. Les Etats-Unis ont soumis un projet de seize articles axé sur la prévention et la répression de certains actes de terrorisme international[66]. Ce projet américain visait l'adoption par l'ONU de mesures immédiates et invitait les Etats à devenir d'urgence parties aux conventions de Tokyo de 1963, de La Haye de 1970 et de Montréal de 1971[67]. Un autre projet, opposé à celui des Etats-Unis, a été proposé par un groupe de seize Etats du tiers-monde. Il insistait sur l'importance de l'étude des causes sous-jacentes du terrorisme international et prévoyait la création d'un comité spécial. Un projet que l'on peut qualifier de compromis fut présenté par quatorze

[63] La résolution, présentée par la Zambie, l'Inde et l'Algérie, a été adoptée par 76 voix contre 35 (parmi lesquelles les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, Israël), et 17 abstentions (dont la France).

[64] Nous voyons que l'étude de la question du terrorisme a été faussée dès le départ.

[65] L'AGNU dispose de six commissions : la première est chargée des questions de désarmement et de sécurité internationale ; la deuxième des questions économiques et financières ; la troisième des questions sociales, humanitaires et culturelles ; la quatrième des politiques spatiales et de la décolonisation ; la cinquième des questions administratives et budgétaires ; et enfin la sixième des questions juridiques.

[66] Voir ONU, Doc. A/C. 6/L.851. Les Etats-Unis ont adopté un point de vue négatif reposant sur une philosophie de répression, sans aucun essai véritable pour résoudre le problème du terrorisme.

[67] Ces trois conventions seront analysées tout au long de notre travail.

Etats[68] : il envisageait aussi la création d'un comité spécial et demandait à la commission du droit international une contention. Enfin, un projet d'amendement fut déposé par le Lesotho. Il insistait essentiellement sur la nécessité de maintenir et d'améliorer les relations amicales entre les Etats.

Finalement, la sixième commission a donné la priorité au projet des pays du tiers-monde et elle l'a adopté à une large majorité. Il en a été de même de l'Assemblée générale en séance plénière par la résolution 3034 du 18 décembre 1972[69].

L'adoption de cette résolution est très significative, car une perspective nouvelle s'appuyant sur l'étude des causes sous-jacentes du terrorisme est inscrite au cœur des débats à l'Assemblée générale. En commentant ce changement d'attitude de l'ONU, Mario Bettati utilise une méthode statistique : « *on remarquera (...) que sur les soixante-huit mots de ce nouvel intitulé, vingt et un seulement concernent la vision classique du problème, c'est-à-dire l'intérêt des victimes des actes ; quarante-sept concernent l'approche nouvelle, c'est-à-dire les circonstances atténuantes dans lesquelles agissent les auteurs auxquels les débats accorderont une manière d'action récursoire* »[70].

L'idée directrice de la résolution 3034 reposait plus sur le volet préventif que répressif. En effet, le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère, a été réaffirmé ainsi que la légitimité de la lutte des mouvements de libération nationale. La résolution est allée plus loin en condamnant « *les actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continuent à se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales* »[71].

Nous venons de voir comment la notion de causes sous-jacentes est apparue dans le monde juridique international. Si elle a occupé une place centrale dans les débats en ce qui concerne le terrorisme, une polémique s'est déclenchée quant à son identification.

---

[68] Le projet des pays du tiers-monde (A/C. 6/L.880/Rev. 1) réaffirme également le droit inaliénable des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance, il condamnait les actes de répression et de terrorisme auxquels se livrent les régimes coloniaux, racistes et étrangers. Les Etats signataires de ce projet étaient : Afghanistan, Algérie, Cameroun, Congo, Guinée, Guinée équatoriale, Guyane, Inde, Kenya, Madagascar, Mali, Mauritanie, Soudan, Tchad, Yougoslavie et Zambie.

[69] Pour un résumé des débats, voir P. RATON, « Travaux de la commission juridique de l'Assemblée générale des Nations unies (XXVIIème session) », AFDI, 1972, pp. 544-583 ; voir aussi Textes de la résolution in Annexes, pp. 565-571.

[70] M. BETTATI, « Les atermoiements de l'ONU », Problèmes politiques et sociaux, la lutte internationale contre le terrorisme, n° 259, mai 1975, pp 31-34.

[71] § 4. La formule a été reprise intégralement par plusieurs résolutions ultérieures : A/RES/31/102 du 15 décembre 1976 ; A/RES/32/147 du 16 décembre 1977 ; A/RES/34/145 du 17 décembre 1979.

II/ L'identification des causes sous-jacentes du terrorisme

Une question fondamentale se posait à l'époque : quelles sont les causes sous-jacentes du terrorisme ? Mais à côté de celle-ci, une autre question surgit, à savoir pourquoi de telles situations se manifestent-elles par la violence ?
Nous allons reprendre séparément ces deux questions.

A/ Quelles sont les causes sous-jacentes du terrorisme ?

Le gouvernement des Emirats Arabes Unis, dans son observation présentée le 20 février 1979 au secrétariat général, conformément à la résolution 32/147, a déterminé les causes sous-jacentes du terrorisme. Celles-ci résident dans :
« *a) L'incapacité des Nations unies à réaliser ses objectifs, surtout ceux qui tardent à mettre fin à toutes les formes de colonialisme, d'oppression et de racisme qui violent les droits de l'homme et les libertés fondamentales.*
b) L'incapacité des Nations unies :
- à instaurer la coopération internationale ;
- à résoudre les problèmes sociaux et économiques des pays en développement ;
- à réduire l'écart croissant entre les pays riches et les pays pauvres ;
et à élever le niveau de vie de la grande majorité des peuples qui continuent à ne pas disposer du minimum nécessaire pour vivre dans la décence et la dignité.
c) L'incapacité des Nations unies à trouver un règlement juste et durable aux nombreux problèmes internationaux créés par l'usurpation et la spoliation, ou par l'injustice ou l'expulsion de leur patrie dont ont été victimes plusieurs peuples, au premier rang desquels le peuple palestinien.
d) L'incapacité des Nations unies à appliquer les résolutions adoptées à l'unanimité et à une écrasante majorité, ou à imposer des sanctions contre les Etats coupables d'agression ou contre les Etats qui violent le droit international et les pratiques établies »[72].

L'incapacité ainsi décriée de l'Organisation mondiale encourage certains Etats à commettre de nouveaux actes d'agression, de nouvelles violations du droit international et à bafouer les résolutions de l'Organisation des Nations unies. Cette incapacité pousse ainsi les

[72] Nations-Unies, doc. off. A/Actes uniformes. 160/4, pp 2-6 ; voir également le rapport du comité spécial du terrorisme international, 34ème session, supplément 37, Doc. Off. A/34/ 37, 1979, pp 13-14.

peuples lésés à prendre des armes, à se battre, et à se sacrifier pour rétablir leur liberté et leur indépendance.

B/ Pourquoi les situations susmentionnées se manifestent-elles par la violence ?

Dans son étude sur le « terrorisme et notamment ses origines », le secrétariat général des Nations unies a répondu à cette question[73]. Selon cette étude, la violence a été mise en corrélation étroite avec le terrorisme. Elle va de pair avec une transformation sociale radicale. Dans le passé, la violence a marqué les époques de transformations rapides. Depuis la création des Nations Unies où la structure de la société se modifie à une vitesse sans précédent, la violence a été fréquente. La résignation et la passivité avec lesquelles, selon cette étude, la plus grande partie de l'humanité acceptait autrefois les malheurs de l'existence, ont cédé la place à de nouveaux espoirs et à de nouveaux besoins dont le progrès technologique et la croissance démographique simultanés se trouvaient à l'origine[74]. Le colonialisme et son jumeau, le racisme, ont changé de visage pour devenir plus insidieux et plus dangereux, en dépit de l'indépendance politique de certains pays. La situation des groupes de populations où le progrès économique et social a été relativement lent, n'a guère favorisé l'exercice et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales[75].

L'étude préparée par le secrétariat général a relié toutes ces causes précédentes au terrorisme par l'intermédiaire d'un facteur actif, celui de la violence ; celle-ci apparaît dans ce contexte comme l'essence du terrorisme ou son origine même. Les situations susmentionnées ont, selon l'étude du secrétariat, « *contribué à la misère, aux déceptions, aux griefs et au désespoir qui, s'ils ne sont pas eux-mêmes causes de terrorisme, sont des conditions psychologiques ou des états d'esprit qui peuvent provoquer directement ou indirectement des actes de violence*»[76].

Le but de l'étude du secrétariat général est de montrer comment la violence, en tant que contrecoup des situations susmentionnées, se présente de plus en plus sous la forme du terrorisme. Avec le progrès et l'importance des moyens d'information qui font des incidents localisés des évènements mondiaux, le terrorisme se manifeste comme un acte de

[73] Etude préparée par le secrétariat conformément à la décision prise par la sixième commission à sa 1314ème séance, le 27 septembre 1972, Doc. Off. A/C.6/414.
[74] *ibid*., p.8.
[75] Voir ONU, Doc. Off. A/C.6/418, p.8.
[76] *Ibid.*, p.8.

communication. Il attire l'attention de la Communauté internationale sur les causes qu'il peut prétendre représenter.

Cependant, l'étude estime que le terrorisme peut être le résultat « *d'un fanatisme aveugle ou de l'attachement à une idéologie extrémiste qui subordonne à un objectif unique la moralité et toutes les autres valeurs humaines* »[77]. Mais dans un cas comme dans l'autre, le résultat est toujours le même, des vies humaines sont en danger. En outre, une idée qu'on peut qualifier de trompeuse a été avancée dans l'étude du secrétariat, à savoir : « *la violence engendre la violence, le terrorisme provoque le contre terrorisme, lequel conduit à son tour dans une spirale incessante à une nouvelle recrudescence du terrorisme* »[78].

Cette idée a été reprise par l'Algérie dans sa proposition présentée au sous-comité plénier des causes sous-jacentes du terrorisme international. Selon cette conception, le terrorisme est une forme extrême de la violence. Par conséquent, ce sont ses causes qui provoquent le recours à la violence. L'aggravation des situations qui engendrent la violence aboutit à la transformation de celle-ci en terrorisme[79].

Pour Pierre Martens, « *la violence, ce n'est quelquefois (...) qu'une réplique (...) à un interlocuteur qui a pratiqué au préalable une violence, moins apparente sans doute, mais aussi profonde qu'insidieuse parce qu'elle s'incarne dans une institution* »[80]. Pour d'autres, au contraire, la légitimation de la violence se fait par subterfuge, elle prétend être la solution d'un problème alors qu'en réalité, elle substitue en elle-même le problème. Aussi, Frederich Hacker, met-il dans le même sac ceux qu'il appelle « les apôtres de la violence », à savoir Sartre, Fanon, Edwige Cleaver, Che Guevara, Hochi Minh, Mao Tsé-toung. « *Au nom de l'égoïsme, écrit-il, ils sanctifiaient la violence contre la violence en fêtant dans la destruction de l'homme le triomphe de l'humanité (...). Fascinés et aveuglés par la force d'attraction qu'ils célèbrent en celle-ci, ils en viennent à traiter le moyen comme une fin absolue* »[81].

Les vives oppositions qui se sont soulevées à l'apparition et à l'identification de la notion des causes sous-jacentes, ont mis en évidence celle-ci en tant que fondement de la définition du terrorisme. Cette mise en cause s'est traduite par une polémique entre les Etats au sein du comité spécial sur le terrorisme. Cette phase se singularise par l'absence de tout aspect répressif et par l'idée que le terrorisme peut connaître des circonstances atténuantes, par

---

[77] ONU, Doc. Off. A/C.6/418, p.9.
[78] *Ibid*.
[79] Voir rapport du comité spécial du terrorisme international, AGNU, Doc. Off. 28ème session, supplément n° 28 (A/9028), Annexe B, pp 25 et 27.
[80] « L' « introuvable » acte de terrorisme », in *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*, *op-cit.*, p.40.
[81] F. HACKER, *Agression, violence dans le monde moderne*, traduit de l'allemand, Paris, Ed. Calmann-Lévy, 1972, p. 103.

exemple un climat environnemental défavorisé engendrant contestations et revendications, même si « (…) *l'injustice subie ne justifiera jamais l'injustice des actions terroristes* »[82].

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, l'ONU a fait preuve d'une certaine timidité et se réserve dans l'interprétation du terrorisme en raison de tiraillements étatiques quant à ce qu'il faut mettre sous l'égide de « terrorisme ».

§ 2 : Les controverses étatiques au sein du comité spécial autour de la définition du terrorisme : dialectique terrorisme d'Etat/terrorisme individuel

On retrouve à propos du terrorisme, tel qu'il est envisagé à l'ONU, les grandes contradictions du monde à l'époque de la détente. Ces contradictions sont apparues très rapidement au sein du sous-comité chargé de la définition du terrorisme. Avant d'examiner les controverses engagées autour de la définition du terrorisme, il convient de présenter d'abord un bref aperçu des débats sur l'opportunité d'une définition et sur la possibilité d'en élaborer une.

L'opportunité même de la définition a été mise en doute par certaines délégations. Le sentiment dominant résidant sur le fait qu'il était impossible de définir avec exactitude le concept de terrorisme en recourant à une des trois catégories connues : définition abstraite ou générale, définition énumérative ou analytique et définition mixte[83].

Dans la recherche des critères à retenir, une opposition fondamentale est apparue entre les délégations en ce qui concerne le contenu de la définition du terrorisme. A cet égard, deux tendances se sont en effet manifestées au sein du comité spécial et correspondent à deux visions différentes de ce qu'est le terrorisme : la conception des pays du tiers-monde portant sur le terrorisme d'Etat (I) et la conception des pays occidentaux ou terrorisme individuel (II).

---

[82] Propos de M. HARMEL, représentant belge à l'ONU, Doc. ONU, A/PV.2059, 5 octobre 1972, cité par J.J.A SALMON et M. VINCINEAU, « la pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international », RBDI, 1975-1, p.383.

[83] Voir J-P COLIN, « Les nouveaux Etats et l'évolution du droit international », Annuaire du tiers-monde, 1977, pp 448-449. Voir aussi P. TAVERNIER, « L'évolution de l'attitude des Nations-Unies vis-à-vis du terrorisme », Arès, 1989-2, pp 16-18.

I/ La conception des pays du tiers-monde et des pays non-alignés : le terrorisme d'Etat

Pour la plupart des pays du tiers-monde, le terrorisme est avant tout celui d'un Etat et notamment la politique raciste et colonialiste qu'il convient de condamner en premier lieu. Cette condamnation figurait déjà expressément dans la résolution 3034 (XXVII) de l'AGNU (§ 4). Selon cette conception, le terrorisme d'Etat est à l'origine de toute autre forme de réaction violente. Le terrorisme individuel n'est que la conséquence logique du terrorisme officiel et il disparaîtra quand celui-ci aura disparu. Sur ce point, le tiers-monde est rejoint par l'URSS et les pays de l'Est. C'est cette forme de terrorisme qui est la plus dangereuse et la plus meurtrière puisqu'elle est exercée par un Etat puissant et à l'aide de moyens plus importants. C'est donc le terrorisme d'Etat ou officiel qui sacrifie le plus de vies innocentes et qu'il faut par conséquent éliminer en priorité[84].

Les pays défendant cette vision du terrorisme insistaient sur le droit à l'autodétermination, que ne saurait remettre en cause la condamnation du terrorisme. Aussi, le projet de proposition des non-alignés indique-t-il que « *les actes de terrorisme international comprennent :*

1) les actes de violence et autres actes de répression auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers se livrent contre les peuples qui luttent pour leur libération, pour leur droit légitime à l'autodétermination, à l'indépendance et pour d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales ;

2) le fait pour un Etat de tolérer ou aider les organisations de vestiges, de groupes fascistes ou mercenaires dont l'autorité terroriste est dirigée contre d'autres pays souverains ;

3) les actes de violence commis par des individus ou des groupes d'individus qui mettent en danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines ou compromettent les libertés fondamentales avec cette mise en garde :« cette définition ne doit pas porter atteinte au droit inaliénable, à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère, ni à la légitimité de leur lutte, en particulier de la lutte des mouvements de libération nationale, conformément aux buts et principes de la charte et aux résolutions pertinentes des organes de l'ONU ;

4) les actes de violence commis par des individus ou des groupes d'individus en vue d'un gain personnel, dont les effets ne se limitent pas à un Etat »[85].

---

[84] Voir J.F PREVOST, « Les aspects nouveaux du terrorisme international », AFDI, 1973, p.592.

[85] Voir rapport du comité spécial du terrorisme international, Doc. Off., 28ème session, supplément n° 28 (A/9028), p.23. Voici la liste des pays ayant participé à ce projet : Algérie, Congo, Guinée, Inde, Mauritanie,

Dans leur projet, les pays non-alignés ont mis en exergue deux types de terrorisme d'Etat. Le premier concerne, selon le Yémen, le terrorisme massif perpétré par des régimes impérialistes et racistes contre les peuples asservis ainsi que contre ceux qui luttent pour leur droit à l'autodétermination[86]. Le deuxième type d'actes inclus dans le terrorisme d'Etat est relatif aux autres actes commis par des Etats contre la souveraineté d'autres Etats. D'après le gouvernement du Yémen démocratique, ce type de terrorisme concerne « *le terrorisme pratiqué par des Etats, que ce soit par l'usage de la force dirigée contre la souveraineté et l'indépendance d'un autre Etat ou par le blocus économique ou encore par la mise en péril de la sécurité et des ressources de petits Etats* »[87]. Une troisième catégorie de terrorisme d'Etat a été passée sous silence, elle est relative au terrorisme pratiqué par les gouvernements des pays du tiers-monde contre leurs propres populations. La délégation de Fidji a été la seule à aborder le problème sous cet angle. Selon Fidji, il faut aussi condamner « *les actes de terrorisme d'Etat par lesquels, dans le but de maintenir leur position politique, des gouvernements terrorisent des individus en menant une politique de répression » ou « les actes de terrorisme visant à l'établissement d'une position politique particulière* »[88].

En clair, les pays du tiers-monde insistaient sur le droit à l'autodétermination, que ne saurait remettre en cause la condamnation du terrorisme, alors que les puissances coloniales ont souvent tendance à assimiler les nationalistes aux terroristes. A ce propos, la position du Sénégal, considéré comme un Etat modéré, est sans équivoque. Pour la délégation sénégalaise, *« la lutte authentique des peuples opprimés pour leur libération et l'obtention de l'égalité des droits, qui constituent en fait la négation du terrorisme, doit être considérée comme sacrée. Ceux qui cherchent à assimiler leurs actes de terrorisme à la lutte pour la libération portent préjudice aux combats authentiques des peuples pour l'indépendance et l'autodétermination, et fournissent aux forces de la domination étrangères des arguments et des excuses pour renforcer et prolonger un régime d'oppression* »[89].

A l'opposé de cette conception, les pays occidentaux, en particulier, défendent l'idée selon laquelle le terrorisme est avant tout un acte commis par un individu ou un groupe d'individus.

Nigeria, République arabe syrienne, République unie de Tanzanie, Tunisie, Yémen démocratique, Yougoslavie, Zaïre et Zambie.

[86] Voir le rapport du comité spécial, Doc. Off., 28ème session, supplément n° 28 (A/9022), p.23.

[87] Doc. Off., A/Actes uniformes. 160/4, Etude analytique établie par le secrétariat, conformément à la résolution 32/147 de l'Assemblée générale du 16 décembre 1977.

[88] Etude analytique, Doc. Off. A/C.160/4, p.2.

[89] Étude analytique, *op-cit*.

II/ La conception des pays occidentaux : le terrorisme individuel

Pour les Etats occidentaux, le terrorisme est avant tout l'acte terroriste commis par un individu ou un groupe d'individus[90]. Cette conception ignore le terrorisme d'Etat. En effet, les Occidentaux se sont opposés à cet élargissement de la notion de terrorisme et ont estimé que, dans ce cas, le comité outrepasserait son mandat et traiterait de questions ou de problèmes relevant de la compétence du Conseil de sécurité. Dans le même sens, certaines délégations ont précisé que le terrorisme d'Etat ne relève pas du mandat du comité spécial car il comporte des éléments, dont la Communauté internationale s'était déjà occupée ou s'occupait actuellement, et pour lesquels il existe déjà des mesures en droit international. Les actes pour lesquels le comité était censé apporter une solution de toute urgence étaient les actes de violence commis par des particuliers (individuellement ou en groupes) et qui comportaient un élément international n'impliquant pas l'action d'un Etat[91]. La notion de terrorisme signifie donc, et essentiellement les « *actes de violence perpétrés par des individus ou groupe d'individus en dehors de toute zone de conflit, dans les Etats tiers et contre les personnes innocentes* »[92]. D'autres délégations ont exprimé l'idée que l'échec des Nations unies à condamner sans équivoque la violence qui anéantit des vies innocentes est en lui-même une cause de violence[93]. Les Etats-Unis ont rappelé que la légitimité d'une cause ne pouvait en aucun cas justifier l'emploi de certains moyens ou certaines formes de violence, notamment contre des personnes innocentes. Un constat général s'est dégagé sur le fait qu'il y a un minimum au-delà duquel la Communauté internationale ne peut aller pour accepter certains actes, quelles qu'en soient les causes. Les lois de la guerre imposant, en effet, à l'Etat des limites à ce que son droit fondamental à la légitime défense lui permet d'exercer même si sa survie est en jeu. Il en est de même de l'action des individus ou des groupes d'individus qui doit être, elle aussi, limitée d'une manière claire et nette[94]. C'est dans ce contexte et autour du critérium de « l'innocence » que la conception des pays occidentaux s'est bâtie.

---

[90] Cette thèse est défendue par les Etats-Unis, les Etats d'Europe de l'Ouest en général, mais aussi par certains pays du tiers-monde tels que le Chili, Haïti et la Bolivie qui s'estiment directement menacés. Voir J.F PREVOST, « Les aspects nouveaux du terrorisme international », *op-cit*., p.590 ; J.P COLIN, *op-cit*., pp 447 et s.

[91] Rapport du comité spécial, Doc. Off., 23ème séance, n° 28 (A/9028), 1973, pp 12-13.

[92] La conclusion des débats de la 6ème commission par M. SUY in Réflexion sur la définition et la répression du terrorisme, *op-cit*., p.295.

[93] Rapport du comité spécial, *op-cit*., p.17.

[94] Rapport du comité spécial, *op-cit*., p.15.

Dans son projet de proposition, la France a défini le terrorisme comme « *acte de barbarie odieux perpétré sur le territoire d'un Etat tiers par un étranger à l'encontre d'une personne n'ayant pas la nationalité de l'auteur dans le but de faire pression dans un conflit qui n'est pas strictement d'ordre interne* »[95]. Cette définition met en exergue le terrorisme exercé par des individus au détriment de celui émanant des Etats, bien que la France n'hésite pas à dénoncer certaines actions terroristes pratiquées par des Etats.

La définition proposée par les Etats-Unis va plus loin dans la condamnation du terrorisme individuel. Selon leur projet de proposition, « *Toute personne qui, dans des conditions illicites, tente de commettre un tel acte ou se fait le complice d'une personne qui commet ou tente de commettre un tel acte, est coupable d'une infraction de portée internationale si l'acte :*

a) est accompli ou produit ses effets hors du territoire d'un Etat, dont l'auteur présumé de l'infraction est ressortissant ;

b) est accompli ou produit ses effets :

i) hors du territoire de l'Etat contre lequel l'acte est dirigé ;

ii) à l'intérieur du territoire de l'Etat contre lequel l'acte est dirigé, l'auteur présumé de l'infraction sachant ou ayant des raisons de savoir qu'une personne contre laquelle l'acte est dirigé, n'est pas un ressortissant de cet Etat ;

c) n'est pas commis par ou contre un membre des forces armées d'un Etat au cours d'hostilités ;

d) a pour objet de porter atteinte aux intérêts ou d'obtenir des concessions d'un Etat ou d'une organisation internationale »[96].

Dans la dialectique terrorisme d'Etat, terrorisme individuel, les deux conceptions exposées ci-dessus, n'ont été que le reflet des contradictions de l'époque. En mettant en cause le terrorisme d'Etat, les pays non-alignés (tiers-monde inclus) ont voulu non seulement condamner la politique d'agression et d'oppression exercée par les puissances colonialistes, mais aussi et surtout exclure de la définition du terrorisme les actes perpétrés par les mouvements de libération nationale. La légitimité de leur lutte affirmant cette conception a été reconnue par les Nations unies sur la base des dispositions de la Charte. Cette légitimité repose sur le droit des peuples à l'autodétermination ainsi que sur leur droit de se défendre par tous les moyens, y compris la lutte armée, contre l'invasion étrangère, l'extermination et

[95] Projet de proposition présenté par la France in Rapport du comité spécial, *op-cit.*

[96] Document de travail présenté par les Etats-Unis d'Amérique, in Rapport du comité spécial, *op-cit*., pp 30-31.

autres crimes analogues dirigés contre leurs droits fondamentaux, droits consacrés par les principes des Nations unies. En outre, les conventions de Genève protègent les droits de la résistance organisée ainsi que les peuples des territoires occupés lorsqu'ils se révoltent contre les forces de l'invasion étrangère[97]. Les pays non-alignés ne considèrent pas la violence et même les actes auxquels les mouvements de libération recourent comme des actes terroristes.

De leur point de vue, les civils, par leurs actes, sont soit liés aux politiques de la puissance occupante, soit touchés de façon accidentelle. D'une manière générale, les populations civiles indigènes ne se considèrent pas comme terroristes par les actions des mouvements de libération nationale.

Par la notion de « terrorisme individuel », les pays occidentaux ont voulu, au contraire, formuler au nom des personnes innocentes, un minimum de protection contre l'action des mouvements de libération nationale. Ils soutenaient en fait l'idée selon laquelle « *lorsque le recours à la force était juridiquement et moralement justifié, il existait certains moyens, comme dans toute forme de conflit humain, auxquels on ne devait pas recourir. La légitimité d'une cause ne légitimait pas en elle-même le recours à certaines formes de violence, notamment celle dirigée contre des innocents. Le principe était consacré depuis longtemps, y compris par le droit coutumier de la guerre* »[98].

Ces prises de positions inconciliables ont entravé la tâche du comité spécial pour trancher sur la question de la définition du terrorisme. Depuis 1979, il n'y a, semble-t-il, aucune lueur d'espoir en perspective. Cependant, M. Rosenstock (Etats-Unis) estimait à la septième séance qu'il était impossible de trouver un terrain commun en dirigeant l'attention sur des actes concrets ou en série ou une catégorie d'actes concrets[99].

Le terme est connoté négativement et est, par conséquent, sujet à des utilisations qui ne sont pas objectives, mais préméditées dans le but de provoquer un assentiment à l'action ou une désapprobation de l'acte ou de la politique de l'adversaire. Nous pouvons remarquer enfin que chaque groupe usait du terme « terrorisme » pour condamner les actions qui lui portaient atteinte. Quand l'un faisait primer la sauvegarde de l'individu, l'autre mettait en avant les droits des peuples devant lesquels ceux de l'individu doivent s'effacer.

Le résultat d'une telle dichotomie s'est manifesté par l'absence de condamnation du terrorisme dans les premières résolutions de l'AGNU, voire au contraire une forme de

[97] Article 13, (§ 2) de la première convention et article 4 (§ 2) de la troisième convention.
[98] Rapport du comité spécial, *op-cit*., p.9-10.
[99] Voir rapport du comité spécial, *op-cit*.

justification dans la mesure où ces résolutions ont insisté plus sur les causes et la situation désespérée des personnes commettant l'acte que sur la nécessité de mettre fin à celui-ci.

Mais, à cette phase de rigidité des points de vue au sein de l'Organisation mondiale, va succéder une phase plus souple où les Etats ont timidement mis entre parenthèses leurs contradictions. C'est ce qui a permis l'adoption de la résolution 40/61 du 9 décembre 1985, considérée comme « *un jalon important dans l'histoire des efforts déployés par l'ONU* (…) »[100]. Cette résolution contient en effet une condamnation expresse des « *actes, méthodes et pratiques de terrorisme, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs* (…) »[101].

Ainsi même si elle n'a pas précisément défini le terrorisme, la résolution 40/61 n'en demeure pas une réelle avancée dans sa conceptualisation. Ces efforts, combinés avec ceux enregistrés parallèlement par les instituions spécialisées les plus touchées par le phénomène, vont nous fournir des bases relativement suffisantes pour envisager de rechercher une définition universellement admise du terrorisme.

[100] J. DAUCHY, « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies (40e session) », AFDI, 1985, p.581.

[101] § 1. Il convient de noter que le préambule de la résolution se réfère également au principe de l'autodétermination des peuples consacré par la Charte (7e et 8e considérants) ; ce qui satisfait les Etats du tiers-monde.

Chapitre 2 :
Vers une définition universelle du terrorisme ?

Comme nous venons de le voir, la Communauté internationale s'est essayée à de nombreuses reprises à définir le terrorisme. Les définitions ainsi dégagées sont perplexes, la notion est versatile et souffre parfois d'un subjectivisme. Mais sans entrer de prime abord dans des appréciations, nous pouvons circonscrire ce que l'on entend par la notion de terrorisme en nous référant aux définitions contenues dans les conventions et certains textes législatifs, mais aussi à celles proposées par la doctrine. Cette entreprise nous permettra non seulement de rechercher une définition complète du terrorisme (section 1), mais également de pouvoir porter une appréciation quant à la nécessité – à la limite obsessionnelle – de trouver une telle définition globale du terrorisme en droit international (section 2).

Section 1 : A la recherche d'une définition complète du terrorisme en droit international

En droit international, la définition du terrorisme peut provenir de plusieurs sources au sens de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice. Il s'agit des traités, de la coutume, des principes généraux de droit ou encore de la doctrine[102].

Mais, de ces sources, seules deux nous sont d'un grand secours : les conventions comme source principale (§ 1) et la doctrine, en tant source auxiliaire du droit international (§ 2). Il convient donc de rechercher la définition du terrorisme dans ces deux sources.

§ 1 : L'apport des conventions et protocoles multilatéraux

A défaut d'un accord unanime sur une définition du terrorisme, les Etats ont soit scindé le problème pour élaborer progressivement des conventions internationales ne couvrant que certaines manifestations du phénomène (I), soit se sont regroupés par zone géographique pour adopter des définitions générales (II).

[102] Ou encore du droit dérivé des organisations internationales, en l'occurrence des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU (que nous verrons dans le titre 2 de la 1e partie de cette étude).

I/ Les définitions émanant des conventions et protocoles internationaux

Dans un premier temps, la Communauté internationale s'est bien gardée d'user du terme « terrorisme » et d'en fournir une définition. Elle a donc opté pour une approche sectorielle en définissant des actes particuliers considérés comme terroristes dans une série de conventions internationales (B). Néanmoins, il ne faut pas négliger la contribution du droit international humanitaire qui a aidé à cerner le problème en fixant certaines restrictions à l'usage de la violence même pendant les conflits armés (A).

A/ La contribution du droit international humanitaire

Le droit international humanitaire ou droit de Genève, accepté universellement pour sa plus grande part, est composé de quatre conventions dites conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels de 1977[103]. Après la Seconde guerre mondiale, nous avons précédemment démontré qu'une des raisons principales des difficultés rencontrées au sein des Nations unies dans la définition du terrorisme, a été l'argument des guerres de libération nationale. Le maintien du principe de l'égalité des combattants devant le DIH démontre aussi l'existence d'un « *consensus sur le fait qu'il y a des limites absolues dans les moyens que l'on peut utiliser, et que de franchir ces limites ne saurait se justifier, même pour défendre la meilleure des causes* »[104]. Suivant ce raisonnement, l'on s'accordera sur l'interdiction en tout temps des actes considérés comme terroristes, même en temps de guerre. Plus généralement, le DIH interdit les attaques contre les populations civiles. Cette disposition fondamentale est applicable aussi bien à la conduite des conflits armés internationaux qu'à la conduite des conflits armés non internationaux.

Dans le cadre des conflits armés internationaux, l'article 33 de la IVe convention de Genève interdit « *les peines collectives, de même que toute mesure d'intimidation ou de*

---

[103] Les conventions de Genève signées le 12 août 1949 sont les suivantes :
- Convention I : Amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne ;
- Convention II : Amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés dans les forces armées sur mer ;
- Convention III : Traitement des prisonniers de guerre ;
- Convention IV : Protection des personnes civiles en temps de guerre.

Protocoles additionnels :
- PA-I : Protection des victimes des conflits armés internationaux, 8 juin 1977 ;
- PA-II : Protection des victimes des conflits armés non internationaux, 8 juin 1977 ;
- PA-III : Adoption d'un signe distinctif additionnel, 8 décembre 2005.

[104] Y. SANDOZ, « Lutte contre le terrorisme et droit international : risques et opportunités », RSDIE, 2002, p.322.

terrorisme ». Pour ce qui est des conflits armés non internationaux, le deuxième protocole additionnel interdit « *les actes de terrorisme* » (article 4, §2.d). En outre, les deux protocoles additionnels condamnent le terrorisme en tant que méthode de guerre[105]. Ils interdisent en effet « *les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile* ». L'inclusion ou non du DIH du débat sur le terrorisme est diversement appréciée. Pour Eric David, la règle interdisant le recours au terrorisme dans les conflits armés internationaux et internes, présente un double intérêt : « *D'abord, elle montre qu'il est difficile de définir le terrorisme sans recourir à la notion tautologique de terreur (...). Ensuite, et plus substantiellement, contrairement à ce que l'on pourrait croire un peu hâtivement, les règles précitées montrent que la notion de terrorisme n'est nullement réservée aux faits de particuliers. Des Etats peuvent se rendre coupables de "terrorisme" au sens juridique du terme* »[106]. De même, Ghislaine Doucet estime que « *les actes de terrorisme sont prévus et sanctionnés par le droit international, que ceux-ci soient commis en période de guerre comme en temps de paix* »[107].

Par contre, J.M Sorel est d'un avis contraire. Pour ce dernier, l'exclusion des conflits armés du débat sur le terrorisme serait sans doute « *un soulagement pour parvenir à une définition, tant il se confond avec les actes de barbarie commis en temps de guerre* »[108].

Pour notre part, même si le terrorisme peut exister en temps de guerre, cette inclusion ne fait que compliquer davantage la tâche de trouver un consensus sur la définition du terrorisme ; dans la mesure où les actes commis dans un conflit armé (international ou interne) sont déjà couverts par le DIH.

---

[105] Selon l'article 52, §2 du PA-I : « *Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent être l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile* » ; article 13 §2 du PA-II : « *Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne devront être l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile* ».

[106] Eric David, « Les Nations unies et la lutte contre le terrorisme international », in J.P COT et A. PELLET (dir.), *La charte des Nations unies*, commentaire article par article, 3ème édition, Paris, Economica, 2005, vol. 2, p.166.

[107] G. DOUCET, « Terrorisme : définition, juridiction pénale internationale et victimes », RIDP, 2005, p.261.

[108] J.M SOREL, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme » dans K. BANNELIER, O. CORTEN et B. DELCOURT (dir.), *Le droit international face au terrorisme après le 11 septembre 2001*, Paris, Ed. Pedone, 2002, p.48.

B/ L'apport des instruments antiterroristes universels

En droit international, la source principale pour une définition du terrorisme reste les conventions. A cet égard, ces dernières ne manquent pas, mais le nombre n'équivaut malheureusement pas à la concision de la notion encadrée. Selon le juge G. Guillaume, « *la plupart se référant à des infractions déterminées, telles que le détournement d'aéronefs ou la prise d'otages, sans faire mention du terrorisme. Quant à celles qui recourent à ce concept, elles ne cherchent même pas à le définir* »[109].

A ce jour, treize conventions et protocoles à vocation universelle semblent couvrir l'intégralité des actes de terrorisme tels qu'ils se produisent aujourd'hui. Cette approche, que l'on peut appeler de sectorielle ou fragmentaire, contourne le problème de définition générale par une adaptation empirique du droit international au gré des manifestations du phénomène.
Bien que certains de ces instruments universels ne se réfèrent pas expressément à la notion de terrorisme[110], ils sont tous considérés comme anti-terroristes soit par des traités postérieurs qui utilisent la méthode dite de « renvoi », soit par des résolutions des organes principaux de l'ONU[111].

Les actes, dont ces conventions et protocoles font l'objet, sont expressément désignés comme constituant soit des actes illicites, soit des actes de terrorisme. Ce mouvement, d'abord très lent et très prudent, s'est amplifié à la fin de la dernière décennie du XXe siècle sans cependant répondre à un plan d'ensemble, et l'on ne peut guère qu'énumérer les divers actes terroristes en les regroupant en cinq catégories principales.

---

[109] G. GUILLAUME, « Terrorisme et droit international », RCADI, 1989-III, p.303

[110] Seules cinq conventions parlent expressis verbis de terrorisme :
- convention de 1979 sur la prise d'otages (préambule) ;
- convention de l'OMI de 1988 (préambule) ;
- convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif ;
- convention de 1999 sur le financement du terrorisme ;
- convention de 2005 sur le terrorisme nucléaire.

[111] Notamment, le préambule de la résolution 49/60 de l'AGNU qui énumère « les instruments juridiques internationaux existants qui portent sur divers aspects du problème du terrorisme international » ; la résolution 1373 du Conseil de sécurité du 28 septembre 2001.

1/ Les actes dirigés contre les moyens de transport

Notre tâche ici est de traiter des actions de détournements illicites de moyens de transports à but commercial tels qu'ils sont désignés dans les instruments internationaux relatifs à la question. En référence de ceux-ci, nous allons voir successivement les actes dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (a) et ceux visant la sécurité de la navigation maritime (b).

a) Les actes dirigés contre la sécurité de l'aviation civile

Les actes de terrorisme ont touché de façon considérable le transport aérien civil à la fin des années 1960. Celui-ci, encore d'une grande actualité, est une cible privilégiée des terroristes à cause de sa relative facilité d'accès et de son aspect très spectaculaire. Afin d'assurer la sécurité de ce moyen de transport, les Etats ont adopté, sous les auspices de l'organisation de l'aviation civile internationale, pas moins de trois conventions et un protocoles[112], se complétant les uns les autres. De ces quatre instruments internationaux, trois seulement ont défini ce que peut couvrir un acte terroriste.

La convention de La Haye de 1970 était à l'époque une réaction aux actes illicites visant à s'emparer d'un aéronef en vol. aussi vise-t-elle, de façon explicite, les actes de toute personne à bord qui « *illicitement et par violence ou menace de violence s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle* » (article 1er, alinéa a). Au vu de cette définition, il convient de bien préciser les éléments constitutifs de l'infraction. En premier lieu, la capture illicite doit être le fait d'une personne se trouvant à bord de l'aéronef détourné. Sont donc exclus les détournements opérés depuis le sol ou grâce à l'usage d'autres aéronefs. De tels détournements créent en effet pour l'aéronef et ses occupants des dangers différents par leur nature de ceux encourus en cas de détournement par un passager. Ils soulèvent en outre le plus souvent des problèmes de relations entre les Etats que la conférence de La Haye a préféré ne pas aborder. En deuxième lieu, les actes accomplis doivent être illicites, la convention renvoyant aux droits nationaux le soin de fixer les cas dans lesquels l'auteur de l'infraction ne

[112] La convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963 (ci-après dénommée convention de Tokyo de 1963) ; la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, conclue à La Haye, le 16 décembre 1970 (dénommée ci-après convention de La Haye de 1970) ; la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971(ci-après dénommée convention de Montréal de 1971) ; et le protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la convention de Montréal de 1971, signé à Montréal, le 24 février 1988.

peut être tenu pour responsable de celle-ci ou doit en être excusé, par exemple pour la légitime défense, ordre de la loi, démence ou minorité. L'infraction doit en troisième lieu être commise par violence. La convention ne couvre donc pas les détournements opérés sur l'initiative même du pilote et sans violence. Néanmoins, le terme de « violence » doit être compris au sens large, il ne s'agit pas seulement de la violence physique, mais de toute forme d'intimidation[113]. Enfin, il n'y a infraction que si l'aéronef est en vol, ce qui d'ailleurs n'exclut pas que le détournement ait commencé alors que l'appareil était encore au sol. Aux termes de la convention, « *un aéronef est considéré comme en vol depuis le moment où l'embarquement étant terminé, toutes ses portes extérieures sont fermées jusqu'au moment où l'une de ces portes est ouverte en vue du débarquement* »[114].

***La convention de Montréal* de 1971** concerne, quant à elle, les actes illicites dirigés contre un aéronef non seulement en vol, mais aussi en service, c'est-à-dire « *depuis le moment où, le personnel au sol ou l'équipage commence à la préparer en vue d'un vol déterminé jusqu'à l'expiration d'un de vingt-quatre heures suivant tout atterrissage* » (article 2 b). Les actes visés dans cette convention sont des actes de violence dirigés contre un aéronef, les personnes se trouvant à bord ou les installations de navigation aérienne pouvant compromettre la sécurité de l'appareil (article 1er).

Le dernier instrument international concernant la sécurité de l'aviation civile est **le protocole de 1988 sur la sécurité des aéroports**. Il complète la convention de Montréal qui doit être ratifiée par toute partie souhaitant le ratifier et se singularise par le fait qu'il concerne, non pas les attaques contre les aéronefs, mais contre les aéroports. Par son article II, le protocole définit le terrorisme comme l'acte commis par une personne qui, illicitement et intentionnellement, à l'aide d'un dispositif, d'une substance ou d'une arme, « *accomplit à l'encontre d'une personne, dans un aéroport servant à l'aviation civile internationale, un acte de violence qui cause ou est de nature à causer des blessures graves ou la mort* », soit « *détruit ou endommage gravement les installations d'un aéroport servant à l'aviation civile internationale, ou des aéronefs qui ne sont pas en service et qui se trouvent dans l'aéroport, ou interrompt les services de l'aéroport si cet acte compromet ou est de nature à compromettre la sécurité dans cet aéroport* ».

En définitive, le « terrorisme aérien » recouvre tous les détournements d'aéronefs et autres actions illicites dirigées contre la sécurité de l'aviation civile.

---

[113] Nous verrons dans la première partie de ce travail que la convention incrimine aussi des infractions que nous appellerons « accessoires » ou « secondaires ».
[114] Article 3, § 1.

b) Les actes dirigés contre la sécurité de la navigation maritime et les plateformes fixes

Suite à l'affaire dite « Achille Lauro » de 1985[115], la Communauté internationale a réagi en prenant des mesures en vue d'assurer la sécurité de la navigation maritime. Si, d'un certain point de vue, les actes illicites dirigés contre les navires et les aéronefs soulèvent des questions analogues dans la mesure où ils compromettent la sécurité des passagers et des membres de l'équipage, les instruments[116] relatifs à la navigation et aux plateformes fixes situées sur le plateau continental ont été négociés sous les auspices de l'organisation maritime internationale (OMI), alors que ceux concernant la répression des actes contre les aéronefs ont été négociés dans le cadre de l'OACI.

La convention de Rome de 1988, largement inspirée par la convention de Montréal de 1971, retient également une définition énumérative. Son article 3 considère comme un acte de terrorisme, la capture illicite d'un navire par violence ou menace de violence et le fait de détruire ou d'endommager intentionnellement un navire, compromettant ainsi sa sécurité.

Quant au protocole signé le même jour que la convention de Rome de 1988, il concerne les actes illicites contre la sécurité de toute plate-forme fixe située sur le plateau continental, c'est-à-dire « *une île artificielle, une installation ou un ouvrage attaché en permanence au fond de la mer aux fins de l'exploration ou de l'exploitation de ressources ou à d'autres fins économiques* » (article 1er, paragraphe 3).

Enfin, **le Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental** a été adopté suite aux attentats du 11 septembre 2001. Il vise à donner une définition plus étendue des actes relevant du protocole de 1988. Ce protocole de 2005 ajoute notamment un article 2 bis aux termes duquel « *commet une infraction au sens du présent Protocole toute personne qui illicitement et délibérément, lorsque cet acte, par sa nature ou son contexte, 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* ». Les actes visés consistent, entre autres, à :

- utiliser contre ou à bord d'une plate-forme fixe, ou déverser à partir d'une plate-forme fixe, des explosifs, des matières radioactives ou des armes biologiques, chimiques ou

[115] Bateau de croisière détourné par des Palestiniens et ayant entraîné la mort d'un citoyen américain.
[116] Il s'agit de la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime signée à Rome le 10 mars 1988 (dénommée ci-après convention de Rome de 1988), et du protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes situées sur le plateau continental conclu le même jour.

nucléaires (BCN) d'une manière qui provoque ou risque de provoquer la mort ou des dommages corporels graves ;

- déverser, à partir d'une plate-forme fixe, des hydrocarbures, du gaz naturel liquéfié, ou d'autres substances nocives ou potentiellement dangereuses en quantités ou concentrations qui provoquent ou risquent de provoquer des dommages corporels ou matériels graves.

2/ Les actes illicites à l'encontre des personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques

Dans les années soixante, de nombreux diplomates furent victimes d'actes de violence. Face à cette recrudescence de violence et devant la difficulté d'augmenter les obligations des Etats de résidence et celle de mettre en œuvre leur responsabilité, l'AGNU saisit la CDI. La résolution 2780 de 1971 lui confie le soin d'examiner la question et de faire des propositions.

Les travaux de la CDI ayant abouti, la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, a été signée à l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 14 décembre 1973[117]. Les personnes visées par la convention sont les chefs d'Etat, de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères à l'étranger ainsi que leurs familles lorsqu'elles les accompagnent[118]. Bénéficient aussi de la protection internationale, tout représentant, fonctionnaire, personnalité officielle ou agent d'organisation intergouvernementale ainsi que sa famille[119]. De la sorte, sont visés les actes de violence grave commis contre les chefs d'Etat, chefs de gouvernement et ministres des Affaires étrangères qui se trouvent à l'étranger ainsi que les membres de leur famille qui les accompagnent. De la même manière, sont visés les attentats contre « tout représentant, fonctionnaire ou personnalité officielle » d'un Etat ou d'une organisation internationale. Enfin, la convention vise les attaques, par la violence, contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale, de nature à mettre sa personne ou sa liberté en danger(article 1er).

Nous constatons que la convention, qui ne mentionne pas le terme de « terrorisme » dans son intitulé, s'applique seulement si l'auteur des actes incriminés a eu connaissance du statut

[117] Désignée ci-après convention AGNU de 1973.
[118] Article 1er, a de la convention.
[119] Article 1er, b de la convention.

spécial de la personne protégée, ce qui permet d'exclure les blessures résultant d'un accident automobile[120].

3/ La convention internationale contre la prise d'otages

La prise d'otages est un mode opératoire, dont la gravité était déjà reconnue par les conventions de Genève de 1949 qui la considèrent comme un crime de guerre[121]. A l'ONU, la convention a été adoptée le 17 décembre 1979 par l'AGNU. Elle définit l'infraction de prise d'otage le fait de « *s'emparer d'une personne ou de la détenir et de menacer de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre une tierce partie, à savoir un Etat, une organisation internationale intergouvernementale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes, à accomplir un acte ou à s'en abstenir en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l'otage* » (article 1er).

La convention ne s'applique qu'à l'enlèvement, la détention, les menaces et les contraintes liés à une prise d'otages comportant un élément international. Si un tel acte entraîne la mort ou des blessures, d'autres conventions peuvent s'appliquer également, mais l'acte initial, c'est-à-dire l'enlèvement, la détention et les menaces, constitue une base suffisante pour faire jouer la coopération internationale[122].

4/ Les actes relatifs aux matières dangereuses

Par l'expression « matières dangereuses », nous visons les cas suivants :

- les attentats terroristes à l'explosif ;
- les actes relatifs aux matières nucléaires.

a) La convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif

Cette convention a été adoptée par l'AGNU le 15 décembre 1997 (dénommée ci-après convention AGNU de 1997), suite aux travaux du comité spécial mis en place par la

---

[120] Rapport de la CDI sur les travaux de sa 24ème session, A/8710/Rev.1, 1972, annuaire CDI, 1972, vol. II, pp343-344.

[121] Voir article 3 commun aux quatre conventions. Le caractère de la gravité est hélas toujours d'actualité, compte tenu des récents évènements : prise d'otages du théâtre de Moscou en octobre 2002, celle de l'école de Beslan, en Ossétie du Nord en septembre 2004, ainsi que les multiples prises d'otages en Irak après la chute de Saddam Hussein.

[122] Voir, J.P LABORDE, *Etat de droit et crime organisé*, Paris, Dalloz, 2005, p.108.

résolution 51/210 (1996)[123]. L'insertion, dès le titre de la convention, de l'adjectif « terroriste », n'a pas débouché à une définition générale du terrorisme. L'article 2 incrimine seulement le fait pour « *toute personne, illicitement et intentionnellement, livre, pose ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure* », soit « *dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves »,* soit *« dans l'intention de causer des destructions massives de ce lieu, de cette installation, de ce système ou de cette infrastructures, lorsque ces destructions entraînent des pertes économiques considérables* ».

La convention reste néanmoins imprécise sur l'élément subjectif de l'acte terroriste, c'est-à-dire l'intention. Cette carence est d'autant plus étrange que c'est cet élément subjectif qui caractérise précisément l'attentat terroriste et de le différencier des règlements de compte entre mafieux ou encore le plasticage d'une maison en vue de toucher la prime d'assurance.

b) Les actes relatifs aux matières nucléaires

b-1) La convention sur la protection physique des matières nucléaires[124]

Conscients du danger réel que constituerait la possession par un groupe terroriste de matières nucléaires, les Etats ont adopté une convention dans le but de lutter contre certains comportements. La convention vise en son article 7, « *le recel, la détention, l'utilisation, le transfert, l'altération, la cession, ou la dispersion de matières nucléaires, sans l'autorisation requise, et entraînant ou pouvant entraîner la mort ou des blessures graves pour autrui ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement* ». Sont également visés par la convention, le vol, le détournement et l'appropriation indue de matières nucléaires ainsi qu' «*un acte dirigé contre une installation nucléaire, ou un acte perturbant le fonctionnement d'une installation nucléaire* (…)».

Comme la convention de l'AGNU de 1997, la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires ne met pas non plus en exergue l'intention qui sous-tend les actes précités. Par conséquent, peuvent tomber sous l'égide d'actes

[123] Pour ce qui est des missions de ce comité, voir A. MENDY, « La lutte contre le terrorisme à travers les travaux du comité spécial de l'AGNU », mémoire de DEA, *op-cit*.

[124] Convention adoptée le 26 octobre 1979 à Vienne par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA). Après un amendement adopté à Vienne le 8 juillet 2005, le titre de la convention est remplacé par le titre suivant : convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires.

terroristes les comportements des défenseurs de l'environnement dirigés contre les installations nucléaires.

b-2) La convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

Convention adoptée par consensus par l'AGNU dans la résolution 59/290 du 13 avril 2005 désignée ci-après convention AGNU de 2005), à la suite des travaux du comité spécial créé en 1996. Elle vient compléter le cadre conventionnel mis en place par les traités relatifs aux matières dangereuses. L'article 2 de la convention définit plusieurs infractions qu'on peut classifier comme suit :

. d'une part, le fait de détenir des matières radioactives ainsi que de fabriquer ou de détenir un engin, soit dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves, soit dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ;

. d'autre part, l'emploi de quelque manière que ce soit de matières ou engins radioactifs, l'utilisation ou le fait d'endommager une installation nucléaire, de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives, soit dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne, ou de lui causer des dommages corporels graves, soit dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement, soit dans l'intention de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement, à accomplir un acte ou à s'en abstenir[125].

5/ Les actes liés au financement du terrorisme

Ces actes sont prévus et réprimés par la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et par la résolution 1373 du Conseil de sécurité[126].

---

[125] L'article 1er définit les notions suivantes :
- Engin comme « tout dispositif explosif nucléaire » et « tout engin à dispersion de matières radioactives ou tout engin émettant des rayonnements qui, du fait de ses propriétés radiologiques, cause la mort, des dommages corporels graves ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement » (article1er §4).
- Installation nucléaire comme « tout réacteur nucléaire, y compris un réacteur embarqué à bord d'un navire, d'un véhicule, d'un aéronef ou d'un engin spatial, ou à toute autre fin » ainsi que « tout dispositif ou engin de transport aux fins de produire, stocker, retraiter ou transporter des matières radioactives » (article 1er §3).

[126] Nous ne traitons pas ici de cette résolution puisque, d'une part, elle reprend les principales dispositions de la convention de 1999 et, d'autre part, nous la verrons plus tard sous un autre angle (1ère partie, titre II).

La convention, adoptée par l'AGNU le 9 décembre 1999, vise exclusivement le terrorisme en amont, en s'attaquant aux moyens financiers et non aux actes terroristes eux-mêmes. Cet aspect se traduit par une incrimination très large, car la convention définit l'acte terroriste au niveau international en reprenant les incriminations retenues dans les conventions antérieures[127]. Cette méthode est logique si l'on sait que ce traité concerne le financement de tous les actes de terrorisme qui ont été respectivement établis par les conventions et protocoles précédents. Un autre aspect particulier de la convention de 1999, est qu'elle permet de faire la distinction entre le financement du terrorisme, qui se produit généralement avant l'infraction principale, du blanchiment d'argent qui, par son essence, est une infraction qui se produit après l'infraction principale de trafic de drogue ou de trafic de tout genre[128]. La convention s'applique à l'infraction commise par toute personne qui, « *directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utiliser ou en sachant qu'ils seront utilisés en tout ou partie, en vue de commettre »* soit *« un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe »,* soit *« un acte destiné à tuer ou blesser grièvement une personne qui ne participe pas directement à un conflit armé afin d'intimider une population, ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* » (article 2).

Cette définition est considérée comme un grand pas vers une définition générale du terrorisme au niveau universel. Pour certains, cette définition « (…) *préfigure une future convention globale de lutte contre le terrorisme* (…) »[129].

Au total, en dépit de quelques critiques que l'on a émises concernant les diverses définitions recensées, force est de constater que ces différents textes ont non seulement permis de qualifier certains actes de terroristes, mais également ont servi de base à la définition du terrorisme au niveau régional.

[127] Voir article 2 de la convention.
[128] Voir J.P LABORDE, *op-cit*., p.111.
[129] L. BALMOND et A-S. MILLET, « Chronique des faits internationaux », RGDIP, 2000, p.484.

II/ Les définitions du terrorisme données par les conventions régionales

Sur ce point, nous utiliserons une méthode d'analyse différente de celle utilisée pour les conventions universelles, qui utilisent l'approche sectorielle pour appréhender le terrorisme. Par contre, l'approche générale, qui consiste à définir le terrorisme de façon globale, a été adoptée au plan régional[130]. Partant de cette idée, les définitions contenues dans les instruments régionaux, peuvent être regroupés en trois catégories en fonction de la méthode utilisée[131] :

- les conventions régionales qui utilisent la méthode dite de « renvoi » pour définir les actes terroristes[132] (A) ;
- les conventions régionales ayant recours à des définitions générales et abstraites synthétiques (B) ;
- les conventions régionales recourant à la méthode énumérative (C).

A/ Les définitions par « renvoi »

Le « renvoi » est la « *technique de formulation de textes juridiques, consistant à se référer expressément à d'autres textes juridiques sans les reproduire* »[133]. En d'autres termes, c'est une technique qui consiste, en tout cas pour notre point de réflexion, à citer les conventions internationales dont l'objet est incorporé dans celui du traité opérant le renvoi. Plusieurs conventions régionales définissent les actes de terrorisme par renvoi aux définitions contenues dans les conventions et protocoles universels en vigueur. Ce sont :

- la convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977. Elle vise les faits incriminés par les conventions de La Haye de 1970, de Montréal de 1971, les attentats contre des personnes internationales et protégées, l'enlèvement et la prise d'otage ou la séquestration arbitraire, les infractions comportant l'usage de bombes, grenades, armes à feu, etc. (article 1er) ;

---

[130] Notons qu'au niveau universel, cette méthode globale a été celle préconisée par la convention de Genève de 1937 qui, comme nous l'avons précédemment dit, n'est pas entrée en vigueur.

[131] Ce mode de classification est emprunté à E. DAVID, « Les Nations-Unies et la lutte contre le terrorisme », *op-cit*., pp 112-113.

[132] Il est important de signaler que cette méthode n'est pas exclusive des conventions régionales, car la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme y a recours (article 2 §1-a). Donc, la référence à la technique de « renvoi » est purement méthodologique. En outre, les catégories ainsi décrites, ne sont pas fermées, car il y a des conventions références combinant toutes les trois catégories.

[133] J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op-cit*., p.971. Pour plus de détails sur la technique du renvoi, voir entre autres M. FORTEAU, « Les renvois inter conventionnels », AFDI, 2003, pp 71-104.

- la convention européenne pour la prévention du terrorisme de 2005 qui renvoie aux traités internationaux, à l'exception de celui de Tokyo de 1963 (article 1er);
- la convention de l'organisation des Etats américains de 2002 qui vise les faits incriminés par les conventions et protocoles universels, sauf la convention de Tokyo de 1963 (article 2, § 1) ;
- la convention de ligue des Etats arabes de 1998 qui cite cinq conventions internationales[134] ;
- la convention de l'organisation de la conférence islamique de 1999 qui fait référence à tous les traités universels entrés en vigueur à son adoption (article 3, § 4) ;
- la convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme de 2001 qui renvoie à tous les conventions et protocoles, à l'exception de la convention de Tokyo de 1963.

La méthode dite de renvoi permet d'éviter une « surdéfinition » des actes illicites déjà contenus dans les conventions à vocation universelle. Autrement dit, il s'agit d'une méthode économique qui favorise la simplification du droit international et permet d'assurer la cohérence des mécanismes universels et régionaux de lutte contre le terrorisme. Néanmoins, cette méthode n'est pas exempte de critiques. D'une part, tous les Etats parties aux conventions régionales susmentionnées ne sont pas nécessairement parties à celles universelles, objet de renvoi. Celles-ci restent *inter alios acta* et bénéficient du principe de l'effet relatif des traités[135]. C'est pour cela que certaines conventions régionales qui utilisent la technique dite de « renvoi » précisent expressément que les définitions contenues dans les traités internationaux objet de renvoi ne lient pas les Etats parties[136]. Ce n'est pas une situation facile. En effet, l'exclusion n'étant pas systématique, les Etats parties aux conventions régionales sont, faute de déclaration expresse, liés aux définitions contenues dans les conventions objet du renvoi. D'autre part, les conventions régionales recourant au renvoi, ne citent pas tous les instruments internationaux relatifs au terrorisme. C'est ainsi, par exemple, que la convention européenne de 1977 ne renvoie qu'aux définitions contenues dans les conventions de la Haye de 1970 et celle de Montréal de 1971. La convention de l'ASACR de 1987 cite, quant à elle, les conventions de la Haye de 1970, de Montréal de 1971 et de l'AGNU de 1973. De même, la convention de Shanghai considère comme terroriste tout acte défini comme tel par les conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme, à l'exception de la convention de Tokyo de 1963 (article 1er, §1 a).

[134] Convention de Tokyo de 1963 ; convention de La Haye de 1970 ; convention de Montréal de 1971 ; convention AGNU de 1973 et convention AGNU de 1979 (article 3, § 3).
[135] Nous reviendrons sur le principe de l'effet relatif des traités dans le chapitre 2 de ce titre.
[136] Selon l'article 1 §2 de la convention européenne de 2005, les Etats peuvent déclarer qu'à leur égard les traités objet du renvoi auxquels ils ne sont pas parties, sont réputés ne pas figurer dans l'annexe contenant la liste des traités universels.

Certaines conventions régionales ont essayé de corriger la lacune ainsi décrite en insérant une clause qui leur donne une portée évolutive. Il en va ainsi de la CEI qui précise que tous « *autres actes relevant de la définition des actes de terrorisme en vertu (...) d'autres instruments de droit international concernant la lutte antiterroriste* »[137]. De même, la convention européenne de 1977, telle qu'amendée par son protocole du 15 mai 2005, prévoit une procédure d'amendement en vue de l'actualisation de la liste des traités antiterroristes conclus au sein de l'ONU et qui sont entrés en vigueur[138].

B/ Les définitions synthétiques

Si à l'ONU trouver une définition synthétique soulève des difficultés, celles-ci sont presque inexistantes au niveau régional. Quelques instruments régionaux ont toutefois le mérite de contenir des définitions synthétiques même si celles-ci sont critiquables :

- convention de la Ligue des Etats arabe (LEA) ;
- convention de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) ;
- traité de coopération des Etats membres de la CEI ;
- convention de l'Organisation de l'unité africaine ;
- protocole de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) ;
- convention de Shanghai de 2001

La convention arabe sur la suppression du terrorisme, signée le 22 avril 1988 au Caire dans le cadre de la Ligue des Etats Arabes (LEA)[139], établit deux définitions, le « terrorisme » et « l'infraction terroriste »[140]. Ces deux notions y sont définies de manière imprécise et vague, permettant d'assimiler à l'infraction de terrorisme tout un éventail d'infractions de

---

[137] Article 1er du traité de coopération relatif à la lutte antiterroriste entre les Etats membres de la CEI (Communauté des Etats Indépendants) ; traduction de l'original russe établie par le Secrétariat des Nations-Unies, in Instruments internationaux relatifs à la prévention et à la répression du terrorisme international, Publications des Nations-Unies, New York, 2005.

[138] Voir l'article 13.

[139] La Ligue des Etats arabes est composée par les pays suivants : Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, Egypte, Emirats arabes unis, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Mauritanie, Maroc, Oman, Palestine, Qatar, Somalie, Soudan, Syrie, Tunisie et Yémen.

[140] Pour l'article 1er §2, le terrorisme est défini comme « tout acte de violence ou de menace de violence, quels que soient ses motifs ou ses fins, et perpétré pour exécuter un projet criminel, individuel ou collectif, visant à répandre la terreur parmi les gens, ou à les terroriser en leur portant préjudice, en mettant leur vie, leur liberté ou leur sécurité en danger, ou à endommager l'environnement, des services ou des biens publics ou privés, en les occupant, en s'emparant, ou visant à exposer au danger une des ressources nationales ».
Pour l'article 1er §3, le crime terrorisme est définit comme « *tout crime ou toute tentative de crime perpétré à des fins terroristes dans un quelconque des Etats contractants, ou contre ses ressortissants ou ses biens ou ses intérêts et sanctionné par sa législation intérieure* ».

droit commun. Comme l'a souligné le professeur Eric David, *« cette définition est pour le moins étendue, car elle pourrait s'appliquer à un vol perpétré dans des conditions terroristes »*[141].

La convention arabe a sans doute influencé la convention de l'OCI sur la lutte contre le terrorisme international, signée à Ouagadougou (Burkina Faso) le 1er juillet 1999[142]. Elle définit également le terrorisme et les crimes terroristes. Selon l'article, le terrorisme est considéré comme « (…) *tout acte ou menace de violence, quels qu'en soient les mobiles ou les objectifs, pour exécuter individuellement ou collectivement un plan criminel dans le but de terroriser les populations, de menacer de leur nuire ou de mettre en danger leur vie, leur honneur, leurs libertés, leur sécurité ou leurs droits, de mettre en péril l'environnement ou des installations ou biens publics ou privés, d'occuper ceux-ci ou de s'en emparer, de mettre en danger une des ressources nationales ou des installations internationales ou de menacer la stabilité, l'intégrité territoriale, l'unité politique ou la souveraineté d'Etats indépendants* ».

Tout aussi générale est la définition du terrorisme contenue dans la convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, signée à Alger le 14 juillet 1999[143]. Selon celle-ci, le terrorisme s'entend par « *tout acte ou menace d'acte, en violation des lois pénales de l'Etat partie, susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés et publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel (...)* ».

Les deux derniers instruments régionaux ayant recours à la méthode synthétique pour cerner le terrorisme, est le protocole de l'ASACR, dans on article 4 §1 (b) et la convention de Shanghai de 2001(article 1er, §1 b).

---

[141] *Eléments de droit pénal international*, Presses universitaires de Bruxelles (PUB), 8ème édition, Bruxelles, 1999, p.539 (Titre 2 : *Le contenu des infractions internationales*). Voir aussi les commentaires de cette convention faits par Amnesty international, disponibles sur son site : http://www.amnesty.org/asset/IOR51/001/2002/fr/dom-IOR510012002fr.pdf (dernière consultation février 2008)

[142] La convention de l'OCI se réfère, à l'instar de la convention arabe à la charia, et écarte de son champ d'application la lutte contre les régimes racistes, des occupations étrangères ou des situations coloniales.

[143] Les Etats parties de la convention sont : l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Angola, l'Egypte, l'Erythrée, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, la Libye, le Mali, le Rwanda, la République arabe sahraouie démocratique, le Sénégal, le Soudan et la Tunisie.

C/ Les conventions régionales ayant recours à la méthode énumérative

La méthode énumérative pourrait être considérée comme un palliatif aux définitions générales et abstraites du terrorisme[144]. Au niveau régional, quelques conventions antiterroristes énumèrent limitativement les faits de nature à constituer des actes de terrorisme, en complément souvent à une définition générale.

Il en va ainsi du traité de coopération de la CEI qui énumère cinq formes d'actes de violence contre des personnes ou des biens. Il s'agit de :

« - *violences* (…) *contre une ou des personnes physiques ou morales ;*

- *destruction (ou endommagement)* (…) *contre des biens physiques risquant de faire des morts ;*

- *actes entraînant des pertes matérielles importantes ou d'autres conséquences dangereuses pour la société ;*

- *attentats à la vie d'une personnalité gouvernementale ou sociale, visant à lui faire cesser son activité gouvernementale ou autre activité politique, ou commis par vengeance pour une telle activité ;*

- *attaque contre un représentant d'un pays étranger ou un fonctionnaire d'une organisation internationale sous protection internationale, ou contre les locaux officiels ou les moyens de transport de personnes sous protection internationale* » (article 1er).

L'avantage de la technique énumérative permet non seulement de contourner la difficulté inhérente à une définition synthétique, mais aussi d'exclure des actes dont les caractéristiques ne correspondent pas à ce que l'on veut réprimer. Cependant Gilbert Guillaume a émis un doute quant à l'efficacité d'une définition énumérative du terrorisme. Selon lui, en effet, « (…) *le recours à la technique d'énumération, s'il peut-être inévitable au niveau rédactionnel, n'est pas, au plan scientifique plus satisfaisant* (…) »[145].

En définitive, nous pouvons souligner l'apport considérable des conventions dans la recherche d'une définition du terrorisme, ou du moins d'une définition « sectorielle ». En tout état de cause, les actes terroristes sont ceux considérés comme tels par les conventions, expression de la volonté des Etats. A côté des traités, considérés comme source principale du droit international, nous pouvons aussi sonder la doctrine en tant que source auxiliaire.

---

[144] La méthode énumérative n'est pas inédite en matière de définition du terrorisme. Pour mémoire, elle a déjà été utilisée, par exemple, par la convention de Genève de 1937 relative à la prévention et à la répression du terrorisme (article 2), par la convention de Montréal de 1971 (article 1er).

[145] « Terrorisme et droit international », *op-cit*., p.303.

§ 2 : La contribution de la doctrine à la recherche d'une définition générale du terrorisme

Le rôle de la doctrine, dans la recherche d'une définition globale du terrorisme, n'est assurément pas le plus difficile, car, comme l'a remarqué Jean-Marc Sorel, « *bénéficiant d'une liberté de pensée, parfois éloignée des contingences de l'application de ses propos, la doctrine peut librement s'exprimer et proposer* »[146]. Néanmoins, à la lecture de l'abondante littérature y afférant, les auteurs sont plutôt dubitatifs, et la plupart d'entre eux ne peuvent s'accorder sur la possibilité même de définir le terrorisme, certains évoquant une « impossible définition ». Malgré ce constat, des définitions ont bel et bien été fournies par la doctrine.

Nous allons les reprendre ici en empruntant deux schémas d'analyse qui, loin de s'exclure, se complètent. D'une part, il s'agit de la méthode dite de « décomposition » ou éléments constitutifs dits « d'invariants » du concept de terrorisme (I) et, d'autre part, de la méthode fondée sur la typologie du terrorisme (II).

I/ La définition du terrorisme selon ses éléments constitutifs

Indépendamment des conventions existantes – que nous venons de voir – qui s'attachent à certaines manifestations du terrorisme, des pistes ont été successivement privilégiées au gré des évènements et par un effet de mode non négligeable. Le nombre d'éléments qualifiés de constitutifs varie selon les auteurs et l'époque. Ces éléments mettent l'accent sur la nature de l'acte (A), ses auteurs (B), le but poursuivi (C), les victimes de l'acte (D), les moyens utilisés (E), ou encore les conséquences recherchées (F). Ces quelques éléments, loin de s'exclure, peuvent se combiner ; ce qui est obligatoire pour certains. Nous allons les reprendre tour à tour, tout en mettant en exergue les divergences doctrinales concernant chaque élément constitutif.

[146] J.M SOREL, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ? », in K. BANNELIER et al. (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, *op-cit*., p.42.

A/ La nature de l'acte

La première chose qui est apparente dans le terrorisme, c'est l'acte en lui-même. Par cette approche, le terrorisme est défini de deux manières. D'une part, de manière concrète, en identifiant un certain nombre d'actes déjà visés par les conventions existantes, en l'occurrence les détournements d'avions ou de navires, la prise d'otages, l'usage d'explosifs, le financement du terrorisme. Il est clair que cette liste est amenée à se modifier en considération des évolutions technologiques. L'autre possibilité consiste à caractériser l'élément matériel à partir d'autres éléments, notamment celui du but et celui de l'effet recherchés. Ainsi, peut être considéré comme acte terroriste, toute action de nature à provoquer la mort ou des blessures graves (critère de l'effet) et qui vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou à une organisation (critère relatif au but)[147]. Ces éléments combinés permettant de différencier le terrorisme des autres formes de criminalité ordinaire ou des crimes déjà reconnus en droit international (tels les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, que nous verrons ultérieurement).

Il va sans dire qu'une telle définition sombre dans la subjectivité de la personne qui qualifie l'acte, puisqu'il n'existe pas d'actes dont la nature atteste la finalité terroriste. A titre d'illustration, l'usage d'explosifs dans des règlements de compte entre mafieux ; ou encore tout détournement d'aéronef n'est pas *ipso facto* terroriste[148].

B/ Les auteurs de l'acte

Pour ce qui concerne les auteurs d'actes terroristes, l'AGNU et le Conseil de sécurité incriminent le terrorisme « *quels qu'en soient les auteurs* »[149]. De même, les conventions antiterroristes existantes, réprimant le terrorisme ou des formes spécifiques d'actes terroristes,

---

[147] Cela rejoint la définition de l'acte terroriste donnée par E. David, « Les Nations unies et la lutte contre le terrorisme international », *op-cit*., p. 183. Voir aussi R. MOSSAY, « Les définitions du terrorisme », in J. BEAUFAYS (éd.), *La démocratie après le 11 septembre*, Ed. de l'université de Liège, 2001, pp 62-63.

[148] Ainsi Isabelle SOMMIER atteste que « le piratage aérien a parfois été utilisé par de simples particuliers pour forcer les portes de l'asile politique dans un pays tiers, voire simplement par confusion mentale », dans *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000, p. 76. Voir également les critiques du professeur E. DAVID, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme », *op-cit*., pp 183-184.

[149] Voir notamment pour l'AGNU, les résolutions 51/210 (§1) du 17 décembre 1996, 61/40 (§1) du 4 décembre 2006, 62/71 (§1) du 6 décembre 2007. Pour le conseil de sécurité, voir entre autres : le §1 de la résolution 1269 (1999) du 19 octobre 1999, le 4éme considérant de la Déclaration annexée à la résolution 1377 (2002) du 12 novembre 2002, le 1er considérant de la résolution 1805 (2008) du 20 mars 2008.

parlent de « *toute personne* »[150]. Mais, pour la doctrine, les expressions « quels que soient les auteurs » et « toute personne » s'appliquent à quiconque sans tenir compte de son statut public ou privé[151].

Dans ce cadre, deux thèses s'opposent depuis toujours[152]. D'une part, il y a les tenants d'une approche exclusivement limitée aux individus et aux groupes d'individus, excluant ainsi les Etats. Selon cette thèse, l'Etat ne peut être considéré comme terroriste. La raison de cette exclusivité est que l'action de l'Etat, tant sur son territoire que dans ses rapports avec les autres Etats, est déjà réglementée et définie. Il s'agit en l'occurrence du Droit international humanitaire décrit dans les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels, et le droit de la guerre contenu dans les conventions de la Haye.

L'autre tendance considère que toute personne est susceptible de poser un acte terroriste et au nom de n'importe quelle cause. La conséquence de cette opinion est la possibilité de considérer une personne agissant pour le compte d'un Etat comme un terroriste et, partant de là, de considérer l'Etat comme « terroriste »[153].

Le critère relatif à l'auteur de terroriste nous semble inopérant pour une définition objective. En effet, le terrorisme n'est pas l'apanage de certaines personnes, de certaines idéologies ou de certains groupes : il peut être le fait de n'importe quelque individu. En outre, tous les actes, mêmes illicites, perpétrés par des personnes ou organisations classées comme terroristes, ne relèvent pas du terrorisme. Il en va ainsi d'un « terroriste » qui tue l'amant de sa femme ou qui fait exploser le bureau où travaille celui-ci. Cet exemple fictif nous montre les limites de ce critère.

C/ Le but de l'acte

Sous réserve de ce qui sera dit plus loin (section 1 titre 2), nous présentons succinctement les deux tendances qui s'opposent à ce propos. Pour certains, ce qui différencie le terroriste du criminel de droit commun est sa motivation politique, sa volonté de modifier un ordre établi. Pour les tenants de cette thèse, le terrorisme ne peut être qu'un acte politique, ayant pour but de modifier l'ordre institutionnel ou, de façon plus étroite, une décision déterminée des

---

[150] Convention de La Haye de 1970 (article 1er) ; convention de Montréal de 1971 (article 1er) ; convention de Rome de 1988 (article 3) ; convention AGNU de 1997 (article2) ; convention AGNU de 1999 (article2).
[151] Dans l'affaire de Lockerbie, un des juges de la CIJ, le juge Bedjaoui, a estimé que la convention de Montréal pouvait s'appliquer aussi bien à des agents de l'Etat qu'à des personnes privées.
[152] Voir nos développements précédents sur la dialectique terrorisme d'Etat/ terrorisme individuel.
[153] On parle plutôt de soutien au terrorisme, on développera cette hypothèse avec les conséquences qui en découlent dans la 2ème partie.

autorités. Pour Jean-François Gayraud et David Sénat, le but politique était l'une des caractéristiques du terrorisme de la guerre froide. Le terroriste tuait pour ses idées, son essence politique le distinguant nettement du criminel ordinaire. Le banditisme est en effet motivé par l'esprit de lucre et le profit, alors que le terrorisme était en principe mu par des abstractions et une cause[154]. Selon eux, les deux phénomènes avaient en commun d'altérer gravement l'ordre social, mais cette altération « *était le but du terrorisme alors qu'elle n'était que le moyen du banditisme* »[155].

Cette thèse est contestée par certains qui estiment que peuvent être considérés comme terroristes des actes n'ayant pas de but politique mais dont la nature est telle que ceux-ci provoquent une peur irraisonnée. Dans le même ordre d'idées, d'autres estiment que le but des terroristes *« peut ne pas être politique, mais être, plus généralement, l'intimidation, même si le but sous-jacent est purement lucratif* »[156].

D/ Les victimes de l'acte

Dans les crimes de droit commun, il y a généralement identité entre la victime et l'objet du crime : un homme tue l'amant de sa femme parce qu'il est l'amant de celle-ci.

En matière de terrorisme, certains le caractérisent non pas en fonction de la nature de l'acte, ni de son but, mais en raison de la personne visée. Celui qui est présent meurt sans que le terroriste sache, *a priori*, qui sera la victime : des passants, des policiers, des clients d'un bar, d'un cinéma, les passagers d'un autobus, d'un avion ou d'un navire, les élèves d'une école, etc. On parle de plus en plus du caractère indiscriminé ou aveugle de la violence[157].

C'est ce qui explique l'utilisation fréquente d'un vocable spécifique aux actes terroristes : les civils[158] ou encore les innocents. Néanmoins, il n'y pas uniquement terrorisme lorsque les victimes sont des « innocents », c'est-à-dire des personnes touchées au hasard et qui ne remplissent aucune fonction officielle dans l'Etat que les terroristes combattent. Aussi s'en prennent- ils à des personnes, en tant que symboles du pouvoir en place.

---

[154] *Le terrorisme*, PUF, 2006, pp16 et s.
[155] *Ibidem*.
[156] R. MOSSAY, *op-cit*., p.65.
[157] Certains auteurs avancent que le caractère indiscriminé de la violence terroriste est un critère déterminant dans la définition du terrorisme. Voir dans ce sens J-M SOREL, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ? », in K. BANNELIER et al. (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, *op-cit*., p.68.
[158] La convention de 1999 sur le financement du terrorisme, parle de « *civil ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé* » (article 2 §1.b). Le droit international humanitaire parle de « *cible ne présentant pas d'avantage stratégique immédiat* ».

En définitive, nous convenons avec Jean Gol que le critère exact concernant les victimes d'un acte terroriste est l'indifférence de la personnalité propre de la victime ; car « *le terroriste agit pour éveiller la terreur et il lui est indifférent que la victime soit un innocent, un étranger ou un adversaire* »[159]. Cette analyse est préférable à celle liée au critère de l'innocence, de civil ou encore de non-combattant, critère précieux en temps de guerre, mais impertinent en temps de paix.

E/ Les moyens utilisés

Le but susmentionné de l'acte terroriste est inséparable de l'exercice de la contrainte matérielle, moyen jugé le plus rapide pour parvenir à certaines fins (changement politique, inflexion de la politique étrangère, etc.). Certains des moyens utilisés n'échappent pas au registre des crimes de droit commun (assassinats, kidnapping, demande de rançon, « jambisation »[160]). Par contre, d'autres procédés sont considérés comme constitutifs du terrorisme : prise d'otages, détournements d'avions, attentats à l'explosif, attentats contre les biens et les personnes.

Cette approche est d'autant plus critiquable que certains de ces moyens peuvent caractériser d'autres formes de violence : la prise d'otages intervient souvent après un braquage de banque pour couvrir la fuite des malfaiteurs ; le détournement d'avions a parfois été utilisé par de simples particuliers pour forcer les portes de l'asile politique dans un Etat tiers[161].

F/ Les effets de l'acte

Cette approche tend à éviter les difficultés des précédentes. Elle va désigner le terrorisme en fonction des effets recherchés par les actes de ceux qui les commettent, à savoir la terreur[162]. Autrefois plus ciblé, l'acte terroriste emprunte de plus en plus, avec les attentats dans les lieux publics, un caractère imprévisible et indiscriminé. La conséquence, d'ordre psychologique, est inséparable du procédé utilisé. A la suite de Raymond Aron, l'on peut en

---

[159] « Coordination européenne de la prévention du terrorisme », Studia diplomatica, vol. XLI, 1988, n° 1, Bruxelles, p.5.

[160] « Jambisation » : « *technique violente utilisée par les brigades rouges italiennes dans la seconde moitié des années 1970, consistant à blesser par balles les jambes de leurs victimes* » (définition donnée par Isabelle Sommier, *op-cit.* , p.123).

[161] *Ibid.*, p.76.

[162] En l'occurrence, on revient aux premières définitions, celles établies par les CIUDP et la SDN (supra chapitre 1, section 1 de ce titre).

effet considérer qu'une « *action violente est dénommée terroriste lorsque ses effets psychologiques sont hors de proportion avec ses résultats purement physiques* »[163]. Nous retrouvons une approche similaire chez Paul Wilkinson, pour qui « *si le terrorisme est un mode particulier de violence qui repose sur la menace et la peur, c'est au prix de trois conditions : son caractère systématique, le recours à des actes ou menaces d'une exceptionnelle violence, qui ont non seulement des effets sur leurs victimes immédiates, mais aussi sur l'opinion nationale et internationale* »[164]. Les observations et critiques faites à propos des définitions tautologiques des CIUDP et de la SDN sont valables ici. De plus, cet élément de définition n'échappe pas aux objections : créer une psychose dans la population ou une partie de celle-ci, n'est pas l'apanage exclusif du terrorisme. Par exemple, un violeur ou un tueur en série peut créer les mêmes conséquences psychologiques.

Les différentes définitions qui précèdent sont présentées dans un seul souci de clarté, elles ne sont pas nécessairement exclusives. Si ces différentes approches ne représentent que quelques possibilités de définition, pour beaucoup d'auteurs, elles n'en reflètent pas moins l'effort de rationalisation du phénomène terroriste entrepris par des chercheurs de tout bord.

Cependant, si chacune de ces approches présente un intérêt certain en terme de compréhension du terrorisme, elle ne constitue pas à elle seule de véritables définitions. Elles doivent être utilisées ensemble pour déterminer la substance du terrorisme. La « décomposition » du terrorisme ou ses éléments constitutifs[165], permet en outre la mise en relation de diverses réalités considérées comme ressortant d'une logique terroriste. Ainsi, en reprenant les divers éléments qu'on vient d'analyser, le terrorisme « *implique l'usage de la violence dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie des personnes ou à leur intégrité physique dans le cadre d'une entreprise ayant pour but de provoquer la terreur* (…) »[166] au sein d'une population ou une partie de celle-ci.

Une autre méthode peut s'avérer utile à la compréhension du terrorisme.

---

[163] R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, p.176.
[164] *Terrorism and the Liberal State*, Londres, MacMilan, 1986, pp55-56.
[165] Pour G. Guillaume, un acte criminel devient terroriste lorsque trois éléments sont réunis. D'abord, un élément matériel constitué par des actes de violence de nature à provoquer la mort ou à causer des dommages corporels graves. Ensuite, la méthode utilisée, à savoir une entreprise individuelle ou collective tendant à perpétration de ces actes de violence. Enfin, le but poursuivi qui est de créer la terreur chez des personnes déterminées ou plus généralement dans le public. Voir « Terrorisme et droit international », *op-cit*., p.304.
[166] *Ibidem*, p. 306.

II/ La définition du terrorisme selon la méthode typologique

Cette méthode n'est pas la plus reposante. La diversité des phénomènes, qualifiés de terroristes, explique le fait que les typologies qui ont été fournies en la matière se sont heurtées à beaucoup de difficultés. Prenons comme exemple la difficulté de placer sur un même registre des formations groupusculaires de quelques individus comme « Action directe » et de véritables armées irrégulières telles que le « Sentier lumineux péruvien » ou encore les « Forces armées révolutionnaires colombiennes ». Pourtant, ce sont des formations que les gouvernements ont pu qualifier de terroristes[167]. Sans aller trop loin dans des rapprochements arbitraires entre des réalités contrastées, il nous paraît plutôt intéressant, dans le cadre de ce travail, de voir quelques unes de ces typologies afin de se rendre compte de la diversité des approches existantes. Nous en présentons seulement deux[168], notamment celle relative au critère « relationnel » (A) et celle basée sur l'idéologique (B).

A/ Classification selon le critère « relationnel »

C'est une approche développée par Daniel Hermant et Didier Bigo. Ces derniers mettent plutôt l'accent sur les rapports pouvant se nouer entre les Etats commanditaires et les organisations terroristes. Les deux professeurs distinguent donc trois formes de groupes terroristes.

- *le terrorisme d'organisation clandestine* qui est une forme d'organisation s'opposant à son propre Etat pour des motifs idéologiques, soit par vocation révolutionnaire (tels les Brigades rouges, Action directe), soit par vocation nationale et indépendante (IRA, ETA, FLNC) ;
- *le terrorisme d'organisation secrète* est une forme issue des Etats, très souvent pour s'opposer à ce qu'ils considèrent comme des groupes terroristes et pour pratiquer du contre-terrorisme sans passer directement par leurs services secrets. C'est par exemple du GAL (Groupe antiterroriste de libération) en Espagne.

---

[167] Ces trois groupes sont considérés comme terroristes par les Etats-Unis, l'union européenne et l'ONU.

[168] Il existe une troisième typologie proposée par Martha Crenshaw. La classification est basée sur le mode d'organisation des groupes terroristes. Il y a, d'une part, des groupes caractérisés par une structure pyramidale, dans laquelle les ordres partiraient du sommet vers des structures compartimentées ; et d'autre part, des groupes dits décentralisés, c'est-à-dire composés d'unités pouvant fonctionner de manière autonome par rapport à la direction centrale du groupe. Voir M. CRENSHAW, « Organizational Approach to the Analysis of Political Terrorism », contribution au congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Paris, juillet 1985, repris par X. CRETTIEZ, « Le terrorisme, violence et politique », PPS n° 859, 29 juin 2001, pp 15-16.

- *le terrorisme d'organisation écran* est quant à lui une forme de terrorisme dans lequel le groupe (qui a sa propre autonomie d'action et ses propres objectifs) n'est que le relais dans l'action d'un groupe politique ou d'un Etat qui ne souhaite pas agir ouvertement[169].

Dans une même optique, tournée cette fois vers le terrorisme transnational, Louise Richardson met en évidence cinq degrés de distance entre terroristes et leurs sponsors, s'échelonnant d'une situation de contrôle total de l'Etat sur l'organisation terroriste, à une relation marquée par une simple convergence d'intérêt entre l'Etat et les terroristes se traduisant concrètement par un soutien financier du premier au second[170].

B/ Typologie fondée sur le critère idéologique

Cette deuxième approche s'intéresse au substrat idéologique qui sous-tend les actions des groupes terroristes.

Le terrorisme communautaire se manifeste par un usage de la violence au nom d'un groupe qui se considère comme homogène contre un autre groupe perçu comme étranger. Ce type de terrorisme est proche du terrorisme religieux, car il utilise souvent la religion comme support d'un message politique (comme le Hamas en Palestine).

Le terrorisme révolutionnaire se caractérise par une violence politique, de gauche comme de droite, il est symptomatique des années soixante-dix et quatre-vingts.

Le terrorisme religieux se démarque par une articulation complexe entre des discours religieux et révolutionnaires, d'une part, et l'expression d'un malaise social et économique, d'autre part. Pour Jacques Baud, le terrorisme religieux « *s'inscrit* (…) *dans une démarche de préservation identitaire ou nationaliste associé à une démarche prosélyte afin de transmettre un message religieux* » et se caractérise par « *une violence généralement plus intense* »[171]

En dernière analyse, toutes ces définitions – conventionnelles et doctrinales -, rendent plus équivoque encore la compréhension du terrorisme. Certes, toutes elles reprennent en substance les mêmes éléments (soit en élargissant ou en réduisant leur portée), à savoir la violence, l'intimidation, le mobile. Mais une lecture aussi large du terrorisme risque de le vider de son « contenu ». C'est ce qui pousse certains experts à douter que les définitions interminables du terrorisme réussissent à porter fruit. Selon Walter Laqueur, « [*q]uand bien*

---

[169] D. BIGO et D. HERMANT, « Un terrorisme ou des terrorismes ? », Esprit, n° 94-95, 2ème édition, 1986, pp23-27.

[170] L. RICHARDSON, « Terrorist as Transnational Actors », in *Terrorism and Political violence*, vol.11, n°4, Winter 1999, p.212-214, citée par D. DUEZ, « De la définition à la labellisation : le terrorisme comme construction sociale », in K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit*., pp107-108.

[171] *Le renseignement et la lutte contre le terrorisme*, *op-cit*., pp 24-25.

même il existerait une définition objective du terrorisme, qui ne ferait intervenir aucune valeur et engloberait tous ses aspects et caractères majeurs, il y en aurait encore qui la rejetterait pour des raisons idéologiques (…) »[172].

La véracité de cette assertion se confirmant encore en ce début du XXIème siècle, il est alors légitime de s'interroger sur la nécessité d'une définition générale du terrorisme en droit international. C'est ce sur quoi nous allons nous atteler dans cette deuxième section.

Section 2

Appréciation critique de la nécessité d'une définition générale du terrorisme en droit international

Nous abordons cette question par deux remarques et une nuance. Les remarques concernent, d'une part, la difficulté entourant la définition globale du terrorisme (§ 1) et d'autre part les enjeux d'une telle définition (§ 2). La nuance, quant à elle, concerne l'utilité de trouver une définition générale du terrorisme (§ 3).

§ 1 : La difficulté à forger une définition globalisante du terrorisme

La définition du terrorisme est, comme nous venons de le voir, sujette à controverses. La difficulté de définir le terrorisme vient du fait que celui-ci se manifeste de manière extrêmement variée (nature de l'acte, auteurs, victimes, moyens utilisés, but poursuivi et effets produits multiples) rendant ainsi délicate la tâche de capter l'essence du phénomène. Ensuite, la définition du terrorisme se heurte à une difficulté particulière relative à son élément matériel. Comme précédemment dit, l'acte de terrorisme peut revêtir les formes les plus diverses : homicide (isolé ou dont les effets sont collectifs), usage d'explosifs contre des personnes ou des biens, détournements des moyens de transport. La particularité de ces actes de violence est qu'avant d'être couvertes sous la qualification de terrorisme, elles sont déjà l'objet de condamnations pénales expresses et distinctes. Ainsi, pour H ; Donnedieu de Vabres, la difficulté que rencontre la définition du terrorisme « *vient de ce qu'il n'a pas d'élément matériel qui lui soit propre, et qui suffise à le caractériser* »[173].

[172] The Age of Terror, Boston, Little Brown and Company, 1987, pp 149-150.
[173] « La répression du terrorisme. Les deux conventions de Genève », *op-cit*., p.40.

Une autre explication est le fait que le terrorisme possède une charge émotionnelle, politique, idéologique très grande. Comme l'ont souligné certains auteurs, il arrive en effet que l'on confonde définition et jugement de valeur[174], qualifiant de terroristes les actes violents que l'on rejette et refusant d'utiliser le même vocable pour les situations que l'on approuve[175].

Par conséquent, les discussions sur les critères communs d'une définition unanime du terrorisme tournent à des débats d'idéologie. C'est ainsi que, dès 1972, lors des débats sur le terrorisme à l'AGNU, des divergences apparaissent entre ceux qui voulaient sanctionner le phénomène et ceux qui s'attachaient à ses causes. Comme le fait remarquer Isabelle Sommier à propos des travaux du comité spécial de l'AGNU, « *Alors qu'il s'agissait de s'accorder sur une définition commune du terrorisme à partir de laquelle s'ordonnanceraient les mesures concrètes de lutte, il apparût rapidement que les divergences d'appréciation étaient telles que l'objectif ne pouvait être atteint (...). Il en résulte un compromis : le constat d'une définition impossible* »[176].

Pourtant, les années 2000 et 2001 avaient été largement consacrées à la recherche d'un consensus sur le terrorisme à travers deux projets de convention : la convention sur le terrorisme nucléaire (qui a été conclue en 2005) et la convention générale sur le terrorisme qui est toujours en discussion au sein du comité spécial de l'AGNU. Les débats au sein de celui-ci montrent les difficultés sérieuses pour parvenir à une définition du terrorisme : certains souhaitent une définition précise, d'autres l'estiment inutile[177].

L'émotion suscitée par les évènements du 11 septembre 2001, n'a pas réellement fait évoluer la discussion du terrorisme au sein de l'AGNU pour parvenir à une définition commune recherchée depuis un certain temps. On invoque les injustices sociales qui sont à l'origine du terrorisme et le nécessaire respect du droit à l'autodétermination. Certaines délégations, en l'occurrence celle du Yémen, du Soudan et de la Syrie fustigent la situation en Palestine, en dénonçant le terrorisme d'Etat pratiqué par Israël. Le Koweït estime que son invasion par l'Irak en 1990 est le plus grand crime terroriste qu'il a subi. L'Irak, quant à lui,

---

[174] Voir, entre autres, G. GUILLAUME, « terrorisme et droit international », *op-cit*., p.295.

[175] Le jugement négatif auquel ce terme renvoie et l'utilisation sélective qui en découle conduit à la formule souvent citée : « *terroriste pour les uns, combattant de la liberté pour les autres* ».

[176] I. SOMMIER, *op-cit*., p.97.

[177] Pour plus de détails, voir entre autres, P. D'ARGENT, « Examen du projet de convention générale sur le terrorisme international » in K. BANNELIER et al. (dir.) *Le terrorisme international face au terrorisme*, *op-cit*., pp 133-135 ; Rapport du comité spécial A/56/37, 5ème session, 12 au 23 février 2001.

accuse les Etats-Unis et le Royaume uni de mener des attaques terroristes contre son territoire[178].

Nous sommes passés de l'émotion à un débat maintes fois entendu. Ce qui conduit légitimement à s'interroger sur les enjeux de la définition générale du terrorisme.

§ 2 : Les enjeux de la définition du terrorisme

Les enjeux d'une définition du terrorisme peuvent être nombreux et variés selon le point de vue de l'analyse. Pour ce qui nous concerne, nous les classerons en deux catégories.

- *L'enjeu politique*. Comme le rappelle Jean-Paul Chagnollaud, « *d'une certaine manière, on peut toujours devenir le terroriste de quelqu'un* (…) *cette qualification est un moyen de disqualification, elle devient une arme politique redoutable* (…) »[179]. En effet, comme précédemment écrit, chacun est porté à qualifier de « terroristes » les actes de violence commis par des acteurs qu'il veut désigner à la réprobation publique, et à éviter le vocable dès lors qu'il s'agit d'actes perpétrés par un groupe pour lequel il éprouve de la sympathie ou de l'indulgence. A titre d'illustration, nous pouvons citer le cas du Nicaragua au milieu des années 1980 où les Contras étaient des « terroristes » aux yeux du gouvernement sandiniste, mais des « combattants de la liberté » pour l'administration Reagan. De même, on peut citer l'exemple des FARC en Colombie, organisation classée terroriste par l'ONU et les Etats-Unis, alors que le président vénézuélien demande leur déclassification. En outre, quand le contexte politique change, on voit fluctuer le vocable : les combattants, présentés depuis longtemps comme des « terroristes » par le pouvoir russe, étaient plutôt considérés comme des résistants par l'opinion publique européenne. Mais, après le 11 septembre 2001, les autorités russes parviennent à faire adopter plus aisément leur propre vocabulaire.

Nous pouvons citer également la situation israélo-palestinienne où l'utilisation du terme de terrorisme est un réel enjeu politique. En effet, si le Hamas est considéré par Israël et ses alliés comme une organisation terroriste, il est, pour une grande partie de la population palestinienne ou arabe en général, un mouvement de résistance contre l'occupation

[178] Communiqués de presse AG/1195 du 2 octobre 2001 et AG/1200 du 4 octobre 2001.
[179] J-P CHAGNOLLAUD, *Relations internationales contemporaines. Un monde en perte de repères*, Paris, L'harmattan, 1997, p.221.

israélienne[180]. Inversement, les actions de l'armée israélienne sont vues comme par les palestiniens et par une partie de la presse arabe comme « terroristes ».

Enfin, les Etats-Unis publient annuellement la liste des Etats et des organisations terroristes, qui est en soi une désignation des ennemis. En effet, au-delà de sa fonction statistique, ce type de dispositif permet de sanctionner l'appartenance et le soutien à ces organisations (refus de visas, gel et confiscation de biens, dissolution). Quant aux Etats ainsi mis en cause, ils se voient limités dans leur commerce avec les Etats-Unis.

L'enjeu juridique. Selon la célèbre formule latine « *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* » (pas de crime sans loi, pas de peine sans loi), les actes de terrorisme doivent être définis avec la grande précision. Il en va de la sécurité juridique des personnes et de la protection contre l'arbitraire.

Or, en l'absence, d'une définition générale au niveau international, les Etats peuvent être tentés d'utiliser la notion, au niveau interne, pour y inclure des actions de leurs opposants qu'ils jugent indésirables (opposants politiques, syndicalistes, écologistes…). Ainsi, la lutte contre le terrorisme a incité la plupart des Etats à se doter de lois spéciales. De ce fait, certains actes criminels relevant jusque là du droit commun, tombent désormais dans la catégorie d'actes terroristes. Les actes ainsi qualifiés subissent un traitement particulier tant au regard de la procédure que des pénalités encourues.

§ 3 : De l'utilité à trouver une définition unanime du terrorisme au niveau international

Le questionnement autour de la nécessité d'une définition du terrorisme ne date pas d'aujourd'hui. Déjà, en 1972, les débats au sein du comité spécial ont porté à la fois sur l'opportunité d'une définition et sur la possibilité d'en élaborer une[181]. Pourtant, la volonté de définir le terrorisme est actuellement admise. Mais l'accord sur la nécessaire définition n'entraîne pas un accord sur son contenu, en raison, d'une part, de cet immobilisme et, d'autre part, de l'inexistence d'une convention générale à vocation universelle contre le terrorisme. On peut se demander si une telle définition est, en général, nécessaire ?

Répondant sans doute à cette question, John F. Murphy affirmait que « *la recherche d'une définition du terrorisme international a été une activité populaire parmi les*

[180] La preuve en est que le Hamas a remporté les élections législatives face à l'OLP, autorité reconnue par la communauté internationale.
[181] J.-F PREVOST, *op-cit*., pp 579-600.

universitaires et d'autres personnes dans le secteur privé »[182]. Dans le même ordre d'idées, nous pouvons citer aussi Rosalyn Higgins qui rapproche les problèmes que pose la définition du terrorisme à ceux rencontrés pour la définition des concepts de minorité, de peuple ou d'agression. Elle en conclut que le terrorisme serait un « term of convenience » et qu'il n'a pas de signification juridique particulière, mais qu'il est juste une « convenience way » pour décrire certaines situations[183].

Allant plus loin, les politistes estiment que le terrorisme serait un « label » apposé sur des situations qui ne peuvent prétendre à un traitement identique, « *c'est le label même de terrorisme qui pose problème, devenu non plus le résultat de l'observation, mais le prisme politique du regard que l'on porte sur la lutte* »[184]. Même si cette idée de labellisation du terrorisme brouille davantage les pistes, elle a le mérite de présenter une réalité : le terrorisme englobe des situations diverses et variées[185]. Mais aussi variable et insaisissable, soit-il, le terrorisme est une réalité internationale qu'il faut circonscrire pour le combattre, car la définition vise par essence à figer une multiplicité de situations objectives afin de les rassembler dans une notion englobante. Il s'agit sans doute d'une entreprise délicate, compte tenu de l'étude des différents travaux consacrés à la question du terrorisme.

Par ailleurs, le Secrétaire général de l'ONU a mis en place un groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier les menaces, les défis et le changement, en 2003[186]. Dans ses conclusions, le groupe affirme d'emblée que la définition du terrorisme « *n'est pas tant une question juridique, mais politique* » et que *« d'un point de vue juridique, la quasi-totalité des formes de terrorisme sont interdites par l'une des conventions internationales contre le terrorisme, le droit coutumier international, les conventions de Genève ou le statut de Rome* »[187]. Mais le groupe s'empresse de souligner que « *l'absence d'accord sur une définition claire et bien connue, nuit à la position normative et morale contre le terrorisme et a terni l'image de l'ONU* »[188] et donne une définition suivante du terrorisme : « *tout acte, outre les actes déjà visés par les conventions en vigueur sur les différents aspects du*

---

[182] J.-F MURPHY, « Defining terrorism : a way out off the quagmine », Israël Yearbook on Human Rights, vol. 19, 1989, p.29, cité par Y. SANDOZ, « Lutte contre le terrorisme et droit international : risques et opportunités», RSDIE, 2002.
[183] R. HIGGINS, « The General International Law of Terrorism » in R. HIGGINS and M. FLORY (éd.), *Terrorism and International Law*, Routlege, Londres, New York, 1977, 1ère édition; p.13.
[184] X. CRETTIEZ, « Terrorisme et violence politique », *op-cit*., p.55.
[185] D. DUEZ, « De la définition à la labellisation : terrorisme comme construction sociale », in K. BANNELIER et al (dir.), *op-cit*., pp105-118.
[186] Communiqué de presse SG/SM/8891. Composé de 16 membres, ce groupe avait pour tâches entre autres d'« examiner les obstacles actuels à la paix et à la sécurité ».
[187] Note du secrétaire général, 59ème session de l'Assemblée générale, 2 décembre 2004, A/59/565.
[188] *Ibidem*.

terrorisme, les conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non combattants, qui a pour objet par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale, à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire »[189].

[189] Note du secrétaire général, *op-cit*.

Conclusion du titre 1:

De prime abord, soulignons qu'un projet de convention générale sur le terrorisme international est en discussion, sous l'égide de l'ONU, depuis plusieurs années. La préparation de ce nouvel instrument a été confiée à un Comité spécial, créé en 1996 par l'AGNU[190]. Le projet qualifie de terroriste le fait de causer :

a) *la mort de quiconque ou de blessures graves à quiconque ; ou*
b) *d'importants dommages à un bien public ou privé, notamment un lieu public, une installation d'Etat ou publique, un système de transport public, une infrastructure ou l'environnement ; ou*
c) *des dommages aux biens, lieux et installations ou systèmes mentionnés à l'alinéa* [précédent]*, qui entraînent ou risquent d'entraîner des pertes économiques considérables, lorsque le comportement incriminé, par sa nature ou son contexte, a pour but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à faire ou à ne pas faire quelque chose* »[191].

Le projet de convention générale se réfère ainsi à une définition assez large du terrorisme. L'accord sur cette disposition achoppe néanmoins sur la question de l'exclusion ou non des actes perpétrés par les mouvements de libération nationale[192].

Il existe néanmoins, de nos jours, une sorte de consensus « mou » relativement aux définitions contenues dans les instruments internationaux pertinents. C'est donc à partir de ceux-ci qu'il faut élaborer une conception générale et objective pour les besoins de notre étude. Nous retenons ainsi comme terrorisme, l'emploi intentionnel de moyens prohibés par les instruments internationaux, de nature à provoquer la terreur au sein d'une population ou une partie de celle-ci dans le but d'influer sur les décisions d'un gouvernement. Cette définition reste peu satisfaisante face à la multiplicité et à la sophistication du phénomène. La relativité de notre propos nous pousse à faire nôtre la réflexion du professeur P. Weil lorsqu'il écrit : « *on dit qu'à presque chaque proverbe correspond un proverbe en sens opposé, l'ensemble formant ce que l'on appelle la sagesse des nations. De même, à presque*

[190] Résolution 51/210 du 17 décembre 1996.
[191] Article 2 du texte établi par le coordonnateur du Comité spécial, Doc. ONU, A/57/37 du 11 février 2002, annexe II, p. 8.
[192] Voir P. d'ARGENT, « Examen du projet de convention générale sur le terrorisme international », in K. BANNELIER et al. (dir.), Le droit international face au terrorisme, op-cit., pp 121140 (spécialement pp 133-136).

chaque proposition de droit international correspond une proposition en sens opposé. La relativité de la vérité juridique est probablement la seule vérité incontestable de ce droit international (…) »[193].

Cette difficulté de cerner avec précision la notion s'explique notamment par le fait que le terrorisme se manifeste par une multitude d'actes se rivalisant de cruauté. Il peut s'agir d'actes commis contre soit des personnes, soit contre des biens, voire sans dommage (comme le financement du terrorisme) ; des actes qui sont aussi des manifestations de certaines formes de violence ; d'où la nécessité pour nous de faire la distinction.

[193] P. WEIL, « Le droit international en quête de son identité », RCADI, 1992-VI, T.237, pp 9-10.

Titre 2

LA SPECIFICITE DU TERRORISME EN TANT QUE CRIME AUTONOME

Comme il a été dit précédemment, la particularité du terrorisme vient notamment du fait qu'il partage son élément matériel avec des crimes déjà bien établis en droit interne ou en droit international. Ce qui est sûr, c'est que le terrorisme n'est pas un crime crapuleux ou un acte ayant pour mobile la cupidité ou la vengeance. L'auteur d'un attentat terroriste vise un but politique à travers son acte qui peut intéresser, d'une façon ou d'une autre, le droit international. Ensuite, le terrorisme, cantonné jadis dans un espace territorial donné, s'est « déterritorialisé » à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

C'est ce qui fait la spécificité du terrorisme que nous tentons de développer à travers ses caractères politique et international (chapitre 1), mais aussi en le distinguant de certains crimes de droit international (chapitre 2).

Chapitre 1 : Les caractères politique et international du terrorisme

Tout d'abord, le terrorisme est né dans un contexte politique, ce qui lui confère le caractère politique (section 1). Ensuite, au gré des mutations, surtout liées à ses modalités d'action et à son mode d'incrimination, il devient international (section 2).

Section 1 : Le caractère politique du terrorisme

Une question s'impose d'emblée. Le terrorisme a-t-il nécessairement un caractère politique ? Autrement dit, ce caractère lui est-il inhérent ou accessoire ? Le terrorisme est avant tout politique, compte tenu du contexte où le terme « terrorisme » a été créé. Or, les délits ou infractions politiques ont bénéficié, dés le XIXème siècle, de sanctions assouplies, voire de l'impunité. Mais la violence politique créant de plus en plus de danger à l'encontre des personnes privées, il fut donc admis que la fin politique alléguée ne saurait justifier la perpétration d'actes criminels particulièrement graves. C'est dans ces termes que s'est posé le débat dés l'entre-deux-guerres. En conséquence, il convient de remonter à cette époque pour voir dans quel domaine de criminalité les CIUDP et la SDN situaient le terrorisme.

L'économie faite des travaux de ces deux organismes permet de distinguer deux périodes :

- le terrorisme peut être politique ou de droit commun (§ 1),
- le terrorisme politique est le seul pris en considération par la doctrine (§ 2).

§ 1 : Le terrorisme peut être politique ou de droit commun

La formule primitive du terrorisme est « *l'emploi intentionnel de tous les moyens capables de faire courir un danger commun* », élaborée par la CIUDP tenue en 1927 à Varsovie et ne contenait aucun élément politique[194].

Le premier rapporteur du terrorisme, le professeur Gunzburg, dans son rapport soumis à la conférence de Bruxelles, avait néanmoins fait une mise en garde : « *Il nous faudra donc de*

[194] Actes de la conférence de Varsovie, *op-cit*., p.133.

la prudence puisque nous touchons à des problèmes d'ordre politique et/ou social »[195]. Et il revient sur cette question dans un nouveau rapport présenté à la conférence de Copenhague, tenue en 1935, en y décrivant l'extrême délicatesse du problème. En effet, souligne Gunzburg, « *le terme de terrorisme fut bientôt accompagné implicitement ou explicitement de l'adjectif "politique", puis adjectifs "politique et social". Et dès lors, de crainte d'accentuer le pouvoir des Etats contre leurs adversaires, de peur d'entraver la liberté d'opinion et le droit de combattre une organisation politique, plus d'un, parmi les savants collaborateurs de nos conférences, ont hésité à définir l'acte de terrorisme. Les conférences furent hantées par la peur de confondre les notions d'ordre politique et les notions pénales. Ces hésitations empêchèrent d'aboutir à des conclusions nettes et à des textes donnant satisfaction* »[196].
Cependant, le professeur Gunzburg ne donna pas une définition satisfaisante dans son rapport à la conférence de Bruxelles. Il considère seulement que les actes de terrorisme sont « *des actes qui, même lorsqu'ils ont une connexion avec des émeutes, des grèves ou des révoltes politiques, ne sauraient jamais être que des crimes pseudo politiques et peuvent donc faire l'objet de stipulations de droit pénal international* »[197]. La Ve commission de la conférence de Bruxelles, reconnaissant que Gunzburg n'avait pas assez nettement exprimé l'idée que le terrorisme est une notion aussi importante pour la criminalité politique que pour la criminalité de droit commun, avait coupé la formule du rapporteur en deux parties. Dans la première partie, constituée par l'article premier des résolutions, sont mentionnés les délits de droit commun ; dans la deuxième partie, constituée par l'article second, les délits commis dans un but politique ou suivant l'expression du texte : « *en vue de manifester ou de réaliser des idées politiques ou sociales* »[198].

Le point culminant de la reconnaissance du caractère politique du terrorisme est atteint dans le rapport du professeur Radulesco soumis à la conférence de Paris, tenue en 1934. Pour le délégué roumain, la notion de terrorisme relève uniquement du domaine de la criminalité politique. « *Nous avons déjà fait remarquer, dit-il, qu'on ne peut considérer comme infractions terroristes que celles qui ont pour but d'imposer par la violence ou l'intimidation une doctrine politique ou sociale. Des infractions de même nature, mais ne poursuivant pas un pareil but, ne sauraient être considérées comme terroristes* »[199]. Néanmoins, ce point de vue exclusif ne fut pas retenu par la troisième commission de la conférence de Paris qui revint

[195] Actes de la conférence de Bruxelles, *op-cit*., p.44.
[196] Actes de la conférence de Copenhague, *op-cit*., p. 167.
[197] Actes de la conférence de Bruxelles, *op-cit*., p.47.
[198] *Ibidem*, pp 116-194.
[199] Actes de la conférence de Paris, *op-cit*., p.52.

au principe adopté par Gunzburg. Le texte, préparé par le Bureau international pour l'unification du droit pénal et voté ensuite par la commission, ne fait aucune allusion expresse au caractère politique du terrorisme[200].

De ce qui précède, nous constatons un recul certain du caractère politique du terrorisme. Ce recul se fait encore plus sentir à l'occasion de la conférence de Madrid. Certes, la conférence reconnaît l'existence du terrorisme politique et du terrorisme de droit commun. Mais en se basant sur le rapport des délégués italiens d'Amélio et Aloïsi, elle s'occupe exclusivement du terrorisme social, lequel rappelons-le « a pour but de détruire toute organisation sociale ». La position de la conférence peut prêter à confusion puisqu'elle ne place pas cette forme de terrorisme (social) ni dans le domaine de la criminalité de droit, ni dans celui de la criminalité politique. Elle pose en règle que le terrorisme social est une forme de criminalité de droit commun[201]. Cette règle est plutôt déductive puisqu'elle résulte de l'article de la résolution concernant l'extradition. « En matière d'extradition, celle-ci doit toujours être admise ». Le caractère confus de l'attitude de la conférence de Madrid se confirme ici dans la mesure où la règle précitée n'empêche pas à la conférence de créer dans la même disposition des exceptions en faveur de la reconnaissance du caractère politique au terrorisme social. « Pour des Etats, dont la Constitution refuse l'extradition des délinquants sociaux, la disposition qui précède ne s'applique pas »[202].

Les points de vue exposés lors des CIUDP sont aussi vagues que possibles en ce qui concerne les rapports des crimes terroristes et politiques ; cela est certainement dû à la volonté d'aboutir à des résultats pratiques qui satisferaient toutes les délégations (qui pourraient avoir l'approbation de toutes les délégations).

Ce constat n'empêche pas toutefois la naissance d'une tendance très nette qui fait passer au premier plan le caractère politique du terrorisme dans les travaux de la SDN.

---

[200] Actes de la conférence de Paris, *op-cit*., p.68. Il faut préciser cependant que, d'après l'explication du professeur J.A Roux, l'auteur du texte, les actes terroristes énumérés dans ce projet étaient des délits et de caractère politique et de droit commun, *op-cit*., p.259.

[201] Actes de la conférence de Madrid, *op-cit*., p.243. Soulignons que l'introduction du nouveau terme de crimes sociaux ne contribue pas à clarifier la dichotomie.

[202] *Ibidem,* p.335.

§ 2 : Le terrorisme politique seul pris en compte dans les travaux de la SDN

L'attentat meurtrier commis le 9 octobre 1934 à Marseille sur la personne du roi Alexandre de Yougoslavie et du ministre français Barthou par les révolutionnaires croates, a provoqué une puissante réaction dans le monde. Le conseil de la SDN, dans sa quatre-vingt-troisième session, décida le 10 décembre 1934 la création d'un comité d'experts, chargé d'élaborer une convention internationale, propre à assurer la répression du terrorisme politique[203].

Commentant les travaux des CIUDP relatifs au terrorisme, le professeur Givanovitch s'étonne de ce que son caractère politique n'ait pas toujours été mis au premier plan. Pour lui, s'il est un terrorisme qu'on veuille traiter en délit du droit des gens, ce ne peut être que le terrorisme politique. D'après ses termes, « *on a seulement omis de donner à l'infraction en question le nom qui la distinguerait des autres terrorismes, nom de terrorisme politique* »[204]. De même, le professeur Saldaňa affirme que le terrorisme ne comprend que des crimes ou des délits politiques ou sociaux[205]. Dès ce moment, la doctrine ne parla plus que du terrorisme politique. Désormais, lorsqu'on emploie le mot terrorisme, c'est toujours dans le sens du terrorisme politique.

Nous pouvons citer dans la même logique la nouvelle définition du terrorisme fournie par Gunzburg à la conférence de Copenhague. Dans sa nouvelle définition, il classe les actes terroristes en deux paragraphes. Dans le premier, il place les infractions dirigées contre les chefs d'Etat, les membres d'un gouvernement, les représentants diplomatiques et les membres du corps constitutionnel, législatif ou judiciaire. Ces infractions, vu leur objet politique, relèvent de la criminalité politique. Pour cette catégorie, le caractère politique du terrorisme est évident. Dans le deuxième paragraphe, l'auteur énumère les infractions commises à l'aide des moyens de péril commun en général, sans indication de leur objet. Ainsi, elles peuvent être considérées comme de droit commun ou à caractère politique (cette seconde hypothèse doit prévaloir). Dans un troisième paragraphe, Gunzburg précise que « *les infractions prévues sous I et II ne doivent jamais bénéficier des privilèges attachés aux crimes et délits politiques,*

[203] SDN, Journal officiel, décembre 1394, n° 12, p.1760.
[204] Actes de la conférence de Copenhague, *op-cit*., p.156.
[205] *Ibidem,* p.201.

au point de vue de l'extradition »[206]. Les textes votés par le comité d'experts de la SDN, n'ont, quant à eux, visé que le terrorisme politique[207].

Cependant, presque toutes les formules ont évité avec soin l'emploi du mot politique[208]. L'explication de cette attitude n'est pas seulement le fait que des infractions politiques n'avaient à l'époque reçu aucune définition unique susceptible d'être adoptée dans un accord international, mais surtout, comme l'a dit le professeur Pella, « *(...) l'opinion publique ne manquerait pas de s'émouvoir à l'idée que l'on élabore un accord sur la répression de certains délits politiques* ». Mais le professeur Delaquis répondit fort justement à cette crainte d'utiliser le mot politique : « *Ce n'est pas le mot qui prime, mais l'esprit. Si un délit est politique, ce n'est pas par un simple moyen de terminologie qu'on lui enlève son caractère politique* »[209].

Dans son étude sur le terrorisme, M. Waciorski estime que « *la raison pour laquelle on omet le mot politique, c'est la crainte de se dresser ouvertement contre l'asile politique. On préfère, dit-il, le miner sournoisement en enlevant à certains délits politiques, notamment aux délits terroristes, les avantages dont ils jouissent grâce à l'asile politique* »[210].

Pour notre part, le terrorisme est politique de par sa nature, car c'est ce trait qui le spécifie le plus par rapport aux infractions de droit commun; mais ce caractère ne doit en aucun cas constituer un obstacle à sa répression.

Section 2 : Le caractère international du terrorisme

On se souvient que la doctrine, notamment pénaliste, a entrepris l'étude juridique du terrorisme en envisageant celui-ci comme délit du droit des gens. Pour démontrer que le terrorisme est effectivement un délit du droit des gens (c'est-à-dire un délit qui doit être universellement réprimé, sans égard au lieu où l'infraction a été commise), la doctrine a mis en relief ce qui le rendait intéressant pour tous les Etats : son caractère international. Mais ce

[206] Actes de la conférence de Copenhague, *op-cit*., p.174. Gunzburg précise que les infractions terroristes placées dans le paragraphe deuxième, s'y trouvent en raison de leur caractère politique.

[207] On ne peut exprimer plus nettement le caractère politique du terrorisme au vu du préambule du Mémorandum Laval : « Bases pour la conclusion d'un accord international en vue de la répression des crimes commis dans un but de terrorisme politique ». La résolution du Conseil de la SDN du 10 décembre 1934, parle des « crimes commis pour des fins de terrorisme politique » (J.O de la SDN, n° 12, 1934, p.1760).

[208] Seul Givanovitch a utilisé une formule claire en ces termes : « Les infractions de terrorisme politiques sont des infractions qui servent à leur auteur de moyen direct ou indirect de réaliser ses buts politiques », Actes de la conférence de Copenhague, *op-cit*., p.61.

[209] Procès verbaux de la première session du comité d'experts, SDN, 1935, p.22.

[210] J. WACIORSKI, « Le terrorisme politique », *op-cit*., pp 85-86.

caractère, est-il inhérent à la nature même du terrorisme ou s'il dépend d'éléments externes, quelquefois postérieurs à la préparation de l'acte terroriste ? Dans la doctrine, nous trouvons deux groupes de théories. Le premier groupe considère que le terrorisme possède forcément le caractère international, tandis que le second estime qu'un tel caractère n'est qu'un élément étranger qui peut intervenir dans certains cas. A quel point de vue les conventions sur le terrorisme se réfèrent-elles ? Cette dichotomie est-elle encore pertinente de nos jours ?
C'est ce que nous allons voir tout au long de cette section en reprenant tour à tour ces différents points de vue.

§ 1 : L'approche subjective : le terrorisme est toujours international

Originairement, la conception juridique du terrorisme était érigée sur une idée préconçue que celui-ci doit présenter un danger universel. Rappelons encore que, partant de cette notion de danger universel, les définitions du terrorisme se basaient soit sur l'idée des moyens pouvant faire courir un danger commun, soit sur l'idée des actes dirigés contre les bases de toute organisation sociale.

Le système prenant pour base les moyens qui peuvent faire courir un danger commun fonde le caractère international du terrorisme sur le fait que ces moyens menacent un nombre indéfini de personnes ou de biens. Un tel mode d'exécution de délits est particulièrement odieux et entraîne la réprobation universelle[211]. Pour les tenants du système des « délits contre les bases de toute organisation sociale », le caractère international du terrorisme résulte du but de ces délits. Leur concept s'appuie sur l'idée que dans chaque société existe une base commune, notamment l'organisation économique constituée sur le principe de la propriété privée. Si donc le but du délit est de détruire cette base dans une société particulière, toutes les autres sociétés seront menacées, et de ce fait, le délit revêt un caractère international[212].
Nous avons déjà démontré que ces définitions sont erronées ; les conséquences que leurs auteurs en tirent, quant au caractère international du terrorisme, sont inexactes. En effet,

[211] Actes de la conférence de Varsovie, *op-cit*., p.141. La conférence de Varsovie faisant rentrer le terrorisme dans les délits du droit des gens. Le rapporteur de cette conférence, M. Ionesco Dolj, dit à ce sujet : « *La morale universelle et la communauté culturelle internationale réclament que cet infracteur étranger ne demeure pas impuni, et cela d'autant plus que l'infraction est de nature à constituer une menace ou un péril pour l'ordre public d'autres Etats* », *Ibidem*.
[212] Selon les juristes italiens d'Amélio et Aloïsi, « *(...) suivant son programme pour lequel n'existe aucune barrière politique d'Etat, le coupable se propose, au contraire, de renverser les bases de la société, telle que cette dernière est actuellement organisée ; c'est-à-dire sur le principe de la propriété privée, en détruisant dans ce but les organes qui la défendent* », Actes de la conférence de Madrid, *op-cit*., p.348.

l'attentat de Marseille de 1934 a montré très tôt les limites des théories du caractère international du terrorisme élaborées à partir de la notion de danger universel. En effet, l'attentat ne fut pas commis à l'aide de « moyens capables de faire courir un danger commun, mais à l'aide d'un révolver ». De même, l'organisation croate, l'Ustesa, responsable de l'attentat, ne se proposait pas non plus de renverser l'organisation économique de toutes les sociétés, mais bien au seul roi de Yougoslavie. Néanmoins, l'attentat est bel et bien un crime terroriste ayant un caractère international. Cette internationalité est à rechercher ailleurs que dans les théories précitées : l'attentat est international parce que quatre pays étaient intéressés à cet acte et à ses suites[213]. Cet évènement a certainement poussé la doctrine à prouver le caractère international des actes terroristes selon d'autres critères.

Dès lors, certains auteurs adoptèrent la terreur comme base essentielle du terrorisme. Celui-ci devient international quand il porte atteinte aux relations internationales en créant un danger commun ou un état de terreur. Mais les auteurs qui prétendaient que le terrorisme est foncièrement international ne parvenaient pas à apporter un argument décisif. Le professeur Saldaňa disait vaguement qu'« *à la différence du crime politique, dont le type change parfois au cours de ses variations de pays à pays, le crime terroriste fait montre de caractéristiques universelles* »[214]. Le professeur Gunzburg parle, pour sa part, du caractère odieux des attentats terroristes et de la menace qu'ils représentent pour toute la civilisation[215]. Quant à Givanovitch, il attire l'attention sur la possibilité que représentent ces délits d'atteindre non seulement les nationaux de l'Etat du lieu de perpétration du crime, mais aussi des citoyens étrangers. C'est là précisément que réside, selon lui, le caractère international de l'emploi de ces moyens[216].

Pour sa part, Waciorski s'attache à prouver que le terrorisme est toujours d'essence internationale en s'appuyant sur un certain cas d'extradition, où celle-ci aurait dû être refusée en raison du caractère politique des dits cas, et où elle fut néanmoins accordée parce qu'il s'agissait d'actes terroristes. « *Le terrorisme politique, écrit-il, doit son caractère international non à un élément extérieur (...), mais à cet élément intrinsèque qui tient à sa nature même : l'emploi de la terreur* »[217]. La terreur apparaît comme l'élément qui absorbe le caractère politique de l'action terroriste et qui lui donne par conséquent sa dimension internationale.

---

[213] Voir nos développements précédents.
[214] Actes de la conférence de Copenhague, *op-cit*., p.206.
[215] Actes de la conférence de Copenhague, *op-cit*., pp165-171.
[216] GIVANOVITCH, « Règlement législatif des infractions de terrorisme politique », Etude présentée le 3 mai 1935 au comité d'experts de la SDN, Doc. SDN, pp 8-9.
[217] J. WACIORSKI, *op-cit*., pp 174-175.

L'économie faite de ce que nous avons déjà dit à propos de la notion de terreur qui apparaissait comme l'essence du terrorisme dans les travaux de certaines CIUDP et ceux de la SDN, nous retiendrons en dernier lieu que la terreur est une référence tautologique qui n'est pas juridiquement spécifiée : elle relève plus de l'ordre psychologique que du juridique. En conséquence, il n'est pas pertinent de fonder la vocation internationale du terrorisme sur la notion de terreur. C'est pourquoi certains auteurs soutiennent que le terrorisme international est un terrorisme national auquel s'est greffé un élément d'extranéité.

§ 2 : L'approche objective : le terrorisme peut être interne ou international

Les tenants de cette thèse nient la qualité intrinsèquement internationale de l'acte terroriste ; mais grâce à des circonstances postérieures ou des éléments extérieurs à son exécution, il peut le devenir. La question est de savoir quels éléments ou circonstances le rendent international.

Dans son rapport à la conférence de Copenhague, Lemkin considérait déjà le terrorisme comme tantôt interne, tantôt international. Il soutient que le terrorisme interne comprend les actes qui ne nuisent qu'à l'Etat sur le territoire duquel l'acte a été commis. Pour revêtir le caractère international, il faut qu'il remplisse l'une des deux conditions suivantes :

- premièrement, si le but du terroriste a été de créer un trouble dans les relations internationales ;
- deuxièmement, si deux des éléments suivants diffèrent : nationalité de l'auteur, nationalité de la victime, pays où a été commise l'infraction[218].

La conférence de Copenhague ajouta tout de même une précision à la première condition. Alors que Lemkin dit que « *les actes entrepris dans le but de créer un trouble dans les relations internationales* », la conférence précise notamment qu'un danger commun ou un état de terreur doivent être de nature à provoquer un trouble dans les relations internationales[219].

Le comité d'experts institué par la SDN a relevé pour sa part quatre critères par lesquels le terrorisme devient international :

- l'infraction doit être commise par un ou plusieurs délinquants sur le territoire d'un Etat dont ils ne sont pas ressortissants ;

[218] Actes de la conférence de Copenhague, *op-cit*., pp 189 et ss.
[219] Textes, préambule, *ibidem*, p.420.

- l'élément d'extranéité peut tenir au sujet passif de l'infraction, c'est-à-dire que la ou les victimes ne sont pas ressortissantes de l'Etat où l'infraction à été commise ;
- l'infraction doit être commise dans le but de provoquer un trouble dans les relations internationales ;
- enfin, l'auteur de l'infraction doit trouver refuge à l'étranger.

En dehors des CIUDP et de la conférence internationale pour la prévention et la répression du terrorisme, certains auteurs de la même époque adoptent la même conception en considérant l'internationalité comme externe au terrorisme. Nous résumons, d'après Sottile, les éléments qui rendent le terrorisme international. Il faut au moins qu'un des éléments suivants se différencie des autres :
- nationalité de l'auteur ou des complices de l'infraction (sujets actifs) ;
- nationalité de la ou des victimes (sujets passifs) ;
- Etat sur le territoire duquel l'acte terroriste a été préparé, où il a été perpétré et où il a déployé ses effets ;
- Etat dans lequel l'auteur s'est réfugié après son forfait[220].

A une époque relativement plus récente, la plupart des juristes semblent adhérer à la même tendance. Nous n'en citerons que quelques uns. Selon Jean-François Prévost, le terrorisme est international lorsqu'il intéresse plusieurs Etats. Pour lui, l'élément d'internationalité peut intervenir de différentes façons : *ratione personae* (les auteurs et les victimes peuvent concerner des pays différents) ; *ratione materiae et ratione loci* (la préparation, l'exécution, la fuite peuvent concerner également divers Etats)[221]. Pour Chérif Bassiouni, « *il y a terrorisme international lorsqu'un acte de violence illégitime vise un bien ou une personne jouissant d'une protection internationale ou lorsqu'un acte criminel de violence définie par le droit interne est commis de façon à porter atteinte aux intérêts de plusieurs Etats* »[222].

Quant à la commission de droit international (CDI), elle a longtemps considéré, dans ses projets de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, que deux éléments permettent à conférer au terrorisme une dimension internationale. Il s'agit, d'une part, de la participation d'un Etat à sa conception, son inspiration ou sa réalisation et, d'autre part, le fait

[220] A. SOTTILE, *op-cit*., pp 98-99 ; voir également DONNEDIEU DE VABRES, « La répression internationale du terrorisme : les conventions de Genève (16 novembre 1937) », *op-cit*., p.46.
[221] J-F PREVOST, *op-cit*., p.589. Voir aussi K. SKUBISZEWSKI, « Definition of Terrorism », Israel Year Book on Human Rights, 1989, vol. 19, p.49.
[222] « Lutte contre le terrorisme : quelques principes d'action proposés », Revue internationale de police criminelle, 1981, p.51.

qu'il est dirigé contre un autre Etat[223]. Ainsi, l'article 24 du projet de 1991 dispose que le terrorisme international est le fait de « *tout individu qui, en qualité d'agent ou de représentant d'un Etat, commet ou ordonne que soit commis par un autre individu l'un des actes ci-après (...) : entreprendre, organiser,, aider, financer, encourager ou tolérer des actes contre un autre Etat, visant des personnes ou des biens et de nature à provoquer la terreur parmi les dirigeants, des groupes de personnes, ou la population* »[224].

De ce qui précède, nous pouvons avancer que la dichotomie terrorisme interne/terrorisme international concerne le champ géographique, circonscrit ou illimité, dans lequel intervient l'action terroriste, d'une part, et les personnes et biens visés par celle-ci, d'autre part. Le terrorisme interne est une violence organisée et perpétrée sur le territoire d'un Etat par les ressortissants de cet Etat. Il regrouperait les types de terrorisme dit historique (IRA, ETA par exemple) dont les actions sont intimement liées à un espace géographique limité[225]. Le terrorisme est international lorsqu'il vise à « universaliser » le combat en termes de localisation des opérations, d'identité des victimes, voire de recrutement des terroristes ou de soutien étatique.

Dans le droit international du terrorisme, les conventions internationales et régionales ne font pas expressément de distinction entre terrorisme interne et terrorisme international. La seule possibilité de penser à l'existence d'un « terrorisme interne » est plutôt déductive des dispositions conventionnelles relatives au champ d'application des conventions. Nous pouvons citer entre autres, l'article 3 de la convention sur le financement du terrorisme[226].

Cette dichotomie, qui peut *a priori* sembler claire, connaît néanmoins des limites tenant compte de la configuration actuelle du terrorisme ; d'où la nécessité de la dépasser.

§ 3 : Le nécessaire dépassement de la dichotomie terrorisme interne/terrorisme international

Plutôt que de vouloir absolument séparer le terrorisme interne et le terrorisme international, voire les opposer, il serait souhaitable de réviser cette typologie classique qui est de moins en moins efficiente.

---

[223] Voir le troisième rapport sur le Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, présenté par M. Doudou Thiam, rapporteur spécial, Ann. CDI, 1985, vol., 1e partie, Doc. A/CN.4/387, p. 77, § 124.
[224] Ann. CDI, 1991, vol. I, Comptes rendus analytiques des séances, 2240e séance, 11 juillet 1991, p. 240, art. 24.
[225] Voir J.M BALENCIE, « Les mille et un visages du terrorisme contemporain », Questions internationales, n° spécial *Les terrorismes*, n° 8, juillet-août 2004, pp 14-15.
[226] La convention n'est pas applicable lorsque « *l'infraction est commise à l'intérieur d'un seul Etat, que l'auteur présumé est un national de cet Etat et se trouve sur le territoire de cet Etat* (…) ».

D'un point de vue théorique en effet, les groupes terroristes d'essence nationale (ETA, IRA, FLNC…) deviennent de plus en plus transnationaux en multipliant des alliances logistiques ou financières entre eux. En effet, l'évolution contemporaine du terrorisme a pour effet de multiplier les hypothèses dans lesquelles un élément d'extranéité peut être relevé, au point que le terrorisme purement interne tend à se raréfier.

En outre, il serait sans doute plus satisfaisant, d'un point de vue juridique, de parler de terrorisme international compte tenu de son mode actuel d'incrimination, à savoir par des textes supranationaux. Il en est ainsi des conventions et protocoles – universels ou régionaux –relatifs à la prévention et à la répression des différents aspects du terrorisme. Il en va de même des résolutions du Conseil de sécurité dans lesquelles celui-ci « *considère qu'un tel acte, comme tout acte de terrorisme, constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales* »[227]. Dès ce moment, il n'est donc plus nécessaire, selon le Conseil de sécurité, qu'un acte de terrorisme présente un caractère international pour justifier une action de sa part au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Cette dernière évolution nous pousse à penser que la distinction classique entre terrorisme national et terrorisme international perd sa raison d'être et se laisse éclipser par l'idée selon laquelle, quelle que soit sa nature, le terrorisme aura toujours vocation à être réprimé.

S'il est généralement admis aujourd'hui que le terrorisme viole des règles internationales, il faut en même temps reconnaître qu'il n'est pas la seule manifestation de violence à l'ordre juridique international. Aussi, est-il nécessaire de délimiter la notion de terrorisme par rapport à des manifestations de violence qui pourraient laisser croire qu'il s'agit du même phénomène.

[227] Résolution 1465 (2003) du 13 février 2003, § 1. Nous reviendrons plus en détails sur la qualification du terrorisme comme une menace contre la paix et la sécurité internationales (infra 1e partie, titre 2).

Chapitre 2 :

La distinction des crimes terroristes de certains crimes de droit international

A titre liminaire, un crime de droit international s'entend de « [t]*out fait individuel qualifié d'infraction internationale pénale par le droit international coutumier ou conventionnel* (…) »[228]. Il s'agit, par exemple, de crime de guerre, de crime d'agression, de la piraterie, de crime de génocide, de crime contre l'humanité.

Le terrorisme, crime conventionnellement défini, n'est pas un problème de théorie mais de pratique. Il se manifeste chaque jour sur toute la planète et signe ses passages par des attentats très meurtriers et particulièrement odieux. L'énormité des attentats du 11 septembre 2001 a été le point culminant du rapprochement entre les actes de terrorisme et certains crimes de droit international bien connus : crime de guerre (section 1) ou encore crime contre l'humanité (section 2).

Pour échapper à ces impasses, il nous faut faire un rapide tour d'horizon de ces deux crimes reconnus par le droit international et dans lesquels celui de terrorisme risque de se dissoudre.

Section 1 : Terrorisme, guerre et crime de guerre

Dans le cadre de conflits armés, le terrorisme s'entend de « [*t*]*ous faits ou menace de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile qui violent, parmi les prescriptions du droit humanitaire, celles interdisant l'emploi de moyens cruels et barbares, l'attaque d'objectifs innocents ou l'attaque d'objectifs sans intérêt militaire* »[229]. Cette définition est proche de celle relative au crime de guerre : « [*t*]*outes violations graves des règles du droit international humanitaire susceptibles d'engager la responsabilité pénal de leur auteur, quelle soit la nature internationale ou non internationale du conflit* »[230]. Le rapprochement total a été fait consécutivement aux attentats du 11 septembre 2001, du moins

[228] Définition donnée par J. SALMON (dir.), *le Dictionnaire de droit international public*, *op-cit*., p.287.
229 J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op-cit*., p.1081.
230 *Ibidem*, p. 288.

dans le discours politique aux Etats-Unis, en l'occurrence, par l'emploi du terme « guerre » à la place de « lutte » contre le terrorisme.

Or, la guerre étant définie au sens juridique, comme « *état ou situation déclenchée par une confrontation armée entre deux ou plusieurs Etats ou par une simple déclaration à cet effet* (…) », cette définition semble exclure de *prima facie* le terrorisme de son champ d'application. En effet, même en cas de soutien étatique, les Etats n'apparaissent pas généralement dans la commission des actes de terrorisme. Il faudrait donc que ces actes, perpétrés par des individus ou groupes, aient été commis sous le contrôle effectif d'un Etat[231] ; ce qui est difficile à prouver, même dans le cas particulier du 11 septembre. En outre, l'existence d'un crime de guerre suppose un conflit armé (international ou non international), d'autant plus que les actes de terrorisme sont en principe commis en temps de paix. L'absence d'un état de guerre empêche donc de faire figurer les actes de terrorisme (même ceux de l'ampleur du 11 septembre) dans la catégorie des crimes de guerre[232].

Cependant, devant la souplesse du concept de guerre et l'évolution du terrorisme, certains auteurs proposent une réflexion prospective.

La guerre a en fait connu depuis le dix-neuvième siècle un développement qui a étendu sa violence bien au-delà des simples confrontations entre armées sur le champ de bataille. Selon Caleb Carr, la guerre moderne a accepté un important héritage romain : « *Les deux traditions les plus importantes que Rome ait laissé au monde sont les idées que pour faire la guerre, il suffit de vouloir accroître son pouvoir, et qu'il n'y a aucune raison de traiter les non combattants avec moins de sévérité que les guerriers* »[233]. Or ces deux conceptions de la guerre représentent une forme de terrorisme si on accepte la définition que lui donne Raymond Aron, à savoir « *une action de violence dont les effets psychologiques sont hors de proportion avec les résultats purement physiques* »[234]. Car, dans la pratique, les méthodes utilisées en période de guerre, les bombardements en l'occurrence, ne ménagent pas souvent les populations civiles, victimes innocentes. De même, comme nous l'avons dit précédemment, les actions terroristes excellent désormais par leur aspect indiscriminé. Par

---

[231] Voir aff. Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua/Etats-Unis), CIJ, arrêt du 27 juin 1983, Rec., § 106.

[232] Pour plus de détails sur le crime de guerre, voir entre autres auteurs, G. et R. ABI-SAAB, « Le crime de guerre » dans H. ASCENSIO, E. DECAUX et A. PELLET (dir.), *Droit international pénal*, Paris, Pedone, 2000, pp 265-291 ; V. ABELLAN HONRUBIA, « La responsabilité internationale de l'individu », RCADI, 1999, T.280, pp 344 -359.

[233] *The Lessons of tenor. A History of Warfare against Civilians: Why it has always failed and why it will fail again*, New York, Randon House, 2002, p. 31, cité par S.J KIRSCHBAUM, «Le terrorisme et la guerre» in *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p.4.

[234] *Paix et guerre entre les nations*, *op-cit*., p.176.

conséquent, certains juristes prévoient une modification du droit international qui pourrait inclure les actes de terrorisme comme un nouveau type de guerre[235].

Section 2 : Terrorisme et crime contre l'humanité

On retrouve les premières consécrations des crimes contre l'humanité dans le statut du Tribunal militaire international de Nuremberg du 8 août 1945. Les travaux préparatoires du Statut ont en effet conduit à distinguer les crimes de guerre d'une nouvelle catégorie de crimes dont les auteurs et les victimes avaient la même nationalité. C'est ainsi que le statut de du Tribunal de Nuremberg a consacré le crime contre l'humanité et le crime de guerre.
Sans nous livrer à une analyse exhaustive[236], il convient de souligner que la qualification de crime contre l'humanité est plus souple que celle de crime de guerre dans la mesure où elle n'implique pas nécessairement un contexte de conflit armé[237]. Par conséquent, le terrorisme pourrait-il être qualifié de crime contre l'humanité en ce qu'il intervient en temps de paix ?
Si certains actes de terroristes peuvent être vus comme des actes « *commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou lancée contre toute la population civile* »[238], le terrorisme en général ne constitue pas un crime contre l'humanité.

La CDI a déjà tenté d'effectuer un rapprochement entre les deux notions en arguant, qu'à l'instar du crime contre l'humanité, le terrorisme suppose l'existence d'une intention criminelle spécifique, d'une certaine politique, la commission a estimé que le terrorisme « *pouvait et devait être considéré comme un crime contre l'humanité quand les actes sont commis par des particuliers* »[239]. Cette assimilation ne va pas de soi ; elle est d'ailleurs refusée par la doctrine qui reconnaît qu'il est effectivement « *abusif d'étudier sur le même plan les crimes contre l'humanité (...), en tant que normes de comportement posées par le*

---

[235] Brigitte Stern parle de « guerre civile internationale », in K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit*., p. 32.
[236] Pour plus de détails sur la notion de crime contre l'humanité, voir entre autres M. BETTATI, « Le crime contre l'humanité » in H. ASCENSIO et al. (dir.), *Droit pénal international*, *op-cit*., pp 293-317 ; N. ZAKR, « Approche analytique du crime contre l'humanité en droit international », RGDIP, 2001, pp 279-306 ; P. TRUCHE, « La notion de crime contre l'humanité. Bilan et propositions », Esprit, n°5, mai 1992, pp 67-87.
[237] En effet, selon le TPIY, « [l]*'absence de lien entre les crimes contre l'humanité et un conflit armé international est maintenant une règle établie du droit international coutumier* », Affaire Tadic, cas n° IT-94-1, Chambre d'appel (l'exception préjudicielle d'incompétence), 2 octobre 1995, § 141.
[238] Définition du crime contre l'humanité donnée par le statut de la Cour pénale internationale (article 7-1). Voir aussi les définitions contenues dans : Statut du Tribunal de Nuremberg (art. 6 c) ; Statut du TPIY (art. 5) ; Statut du TPIR (art. 3).
[239] ACDI, 1986, vol. II, 2ème partie, p.48, § 98 et ACDI, 1990, vol. II, 2ème partie, article 16, commentaires p.29 (certains membres sont réservés au sujet de cette assimilation (ACDI, 1986, *op-cit*., §99).

droit international, les actes de terrorismes »[240]. Profitons en pour souligner qu'aucune résolution des Nations-Unies n'a lié le terrorisme au crime contre l'humanité.

Pour notre part, un rapide survol des éléments matériel et moral va nous permettre de distinguer le terrorisme du crime contre l'humanité.

Concernant l'élément matériel, le terrorisme et le crime contre l'humanité peuvent être proches, le terrorisme correspondant souvent aux actes constitutifs du crime contre l'humanité qui recouvrent notamment le meurtre et les « *autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale* » (article 7 Statut de la CPI). Pour que les actes énumérés puissent revêtir la qualification de crime contre l'humanité, ils doivent néanmoins être commis de « façon systématique » ou « sur une grande échelle ». Le caractère systématique se rapporte à un plan ou une politique ayant un caractère constant, c'est-à-dire la commission répétée et continue d'actes inhumains. De même, le caractère continu et répété fait partie généralement de la logique du terrorisme. Aussi le juriste italien, Antonio Cassese, a-t-il considéré que les attentats du 11 septembre 2001 s'intègrent dans une pratique systématique faisant partie d'un plan préconçu, au regard des précédents attaques terroristes précédentes contre les Etats-Unis[241] (par exemple les attentats contre les ambassades américaines en Tanzanie et au Kenya en 1998, l'attentat contre le destroyer USS Cole). Pour ce qui est du caractère massif, on fait référence à un nombre élevé de victimes, sans que ce nombre soit toutefois précisé. Là encore, le terrorisme se rapproche souvent du crime contre l'humanité. A titre d'illustration, nous citons encore les attentats du 11 septembre en raison de l'envergure du drame : environ 3000 victimes.

S'agissant de l'élément moral, c'est-à-dire des actes commis dans le cadre d'une politique de terreur, les deux notions se distinguent in fine. En effet, le fait que la terreur soit également constitutive pour les deux notions ne signifie pas qu'elle est équivalente dans chacune d'entre elles. Bien au contraire, la teneur de la terreur qui anime les deux crimes diffère : le terrorisme utilise la terreur (en général indistinctement) en vue d'influer sur les décisions d'un gouvernement ou d'une organisation internationale alors que dans le crime contre l'humanité, la terreur est discriminatoire, à savoir l'appartenance des victimes à un groupe racial, national, ethnique ou politique[242]. Donc, le terrorisme et le crime contre l'humanité répondent en

---

[240] A. HUET et R. KOERING-LOULIN, *Droit pénal international*, Paris, PUF, 1994, p. 113.
[241] A. CASSESE, « Il faudrait un procès international pour Ben Laden », Libération, 20-21 octobre 2001.
[242] Voir M. BETTATI, « Le crime contre l'humanité », *op-cit*., pp303-305. Pour Catherine Grynfogel, « (…) *la part prise par la qualité de la victime, dans l'élément moral, est essentielle. Si le criminel cherche à l'atteindre, c'est parce qu'elle appartient – et uniquement parce qu'elle appartient – à telle race, à telle religion ou à telle*

principe à des politiques de terreur différentes, sans pour autant exclure la possibilité des cas où le terrorisme pourrait être recouru en application d'une politique discriminatoire.

En dehors des éléments matériel et moral, certains auteurs utilisent le critère de la médiatisation pour la différenciation. Alors que le terrorisme se nourrit de la publicité[243], le crime contre l'humanité se construit, au contraire, sur le secret, voire le déni : à la publicité de l'acte terroriste qui lui consubstantielle, le crime contre l'humanité préfère la dissimulation des preuves.

Sur le plan juridique, le recours à la notion de crime contre l'humanité tend à rendre imprescriptibles les actes terroristes. La simplicité ne doit pas cependant pousser à prendre la notion de crime contre l'humanité comme une notion « « fourre-tout », permettant d'appréhender tous les actes répréhensibles non incriminés par ailleurs»[244]. Il faut plutôt éviter de « *qualifier de crime contre l'humanité ce que l'on veut poursuivre tardivement* (…) »[245]. Il faudrait peut-être consacrer l'imprescriptibilité de certains actes de terrorisme d'une gravité particulière comme ceux du 11 septembre 2001 ; parce qu'en l'espèce – comme nous l'avons précédemment noté, il y a eu un plan concerté, élaboré en secret dans le but de causer plus de victimes civiles.

En définitive, le terrorisme est un crime de droit international, mais en gestation, qui doit s'affirmer dans l'espace juridique international et non pas se diluer dans ceux déjà bien établis. Car, les enjeux de qualification du terrorisme sont loin d'être théoriques, ils dessinent le type de riposte qu'il convient de lui réserver.

---

ethnie inférieure et/ou nuisible » in « Crimes contre l'humanité », Juris-Classeur, Droit pénal, fascicule n° 20, 1998, p.19. Voir aussi V. ABELLAN HONRUBIA, *op-cit*., pp 334 -344.

[243] TADJE EONE, *Et si le terrorisme manipulait les médias ?* Ed. Dianoïa, Chennevières-sur-Marne, 2005, p.56.

[244] Y. JUROVICS, « Les controverses sur la question de la qualification du terrorisme : crime de droit commun, crime de guerre ou crime contre l'humanité ? » in K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit*., p.101.

[245] P. TRUCHE, « La notion de crime contre l'humanité. Bilan et propositions », *op-cit*. p.84.

Conclusion du titre 2:

Après ce tour d'horizon sur la spécificité du terrorisme, trois observations s'imposent. D'abord, le terrorisme est foncièrement politique, ce qui le distingue du crime de droit commun. Comme nous le disions plutôt, ce caractère ne doit pas faire obstacle à sa répression. En effet, la particulière gravité des actes de terrorisme oblige à faire abstraction de leurs caractères ou mobiles politiques[246].

Ensuite, le caractère international du terrorisme est désormais acquis compte tenu de son mode d'incrimination, c'est-à-dire par des conventions internationales en vigueur. Enfin, la frontière peut paraître mince entre le crime de terrorisme et ceux bien établis en droit international, notamment le crime de guerre et surtout le crime contre l'humanité. Sur ce dernier point, le terrorisme doit toutefois demeurer autonome, malgré l'empressement croissant de vouloir l'assimiler au crime contre l'humanité. En outre, la tendance à ce rapprochement se heurte au fait que le terrorisme est exclu de la compétence de la CPI[247].

[246] Voir nos développements sur la dépolitisation du terrorisme, supra, 1e partie, titre 1, chapitre 1, section 2, §1

[247] Le statut de Rome prévoit que la Cour aura compétence sur les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression. Le Groupe de réflexion sur les implications du terrorisme sur les politiques de l'ONU a toutefois expliqué que : « le Statut de la cour pénale internationale couvrant la catégorie des crimes contre l'humanité, qui comprend le meurtre et l'extermination commis dans le cadre d'attentats systématiques contre la population civile, certains actes de terrorisme peuvent être considérés comme relevant de la compétence de la Cour », A/57/273, p.8, § 26.

Conclusion de la partie préliminaire

Au total, comme on vient de le voir, le débat relatif à la définition du terrorisme et celui relatif à sa spécificité en droit international ne sont pas exclusivement théoriques. Ils s'avèrent particulièrement sensibles, en raison des dommages humains et matériels causés par les attentats terroristes durant ces dernières années. Si la question de dilution du terrorisme dans certains crimes de droit international s'est posée, c'est surtout en rapport avec les événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ; alors que celle de sa définition générale est devenue récurrente, au point d'agacer certains spécialistes[248]. Nous nous rangeons du côté de ceux qui pensent que cette question a perdu de sa pertinence ; car, comme on vient de le souligner, le terrorisme est considéré comme une infraction dans une vingtaine de conventions internationales en ses diverses formes[249]. A cet égard, l'acte de terrorisme est constitué, d'une part, d'un ensemble d'actes qui sont très variables selon instruments pertinents, et, d'autre part, d'une intention qui est le *dolus specialis*.

Cependant, en dépit de ces problèmes soulevés par la notion de terrorisme sur la scène internationale, les Etats ont développé progressivement, au gré des événements, une action juridique soutenue en vue de prévenir et de réprimer cette forme de violence. Cette action s'est manifestée à la fois par le recours à des mécanismes conventionnels et par des initiatives adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, garant de la paix et de la sécurité mondiales.

C'est donc ce cadre normatif mis en place progressivement pour lutter contre le terrorisme que nous allons étudier dans la première partie de notre travail.

[248] Voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 2

[249] Voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 1, § 1.

Première Partie

L'EVOLUTION DU CADRE NORMATIF DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le terrorisme contemporain émane non pas d'un seul pays, d'une seule religion, ni même d'un seul groupe, mais de réseaux qui s'étendent sur toute la planète, de l'Est à l'Ouest et du Nord au Sud, sans connaître de frontières. Il s'agit d'une menace transnationale qui appelle une réaction, elle aussi transnationale. Comment la Communauté internationale va y répondre ?

Pour paraphraser un auteur, nous disons tout simplement que la lutte contre le terrorisme, c'est une « lutte du droit, par le droit pour le droit » (en particulier du droit international), basée à la fois sur la prévention et sur la répression. Elle suppose de ce fait un cadre juridique facilitant une coopération étendue à l'ensemble de la Communauté internationale. Dès l'origine, celle-ci a en effet solennisé cette lutte au travers d'instruments juridiques qui ont permis, tant bien que mal, de faire face à certaines manifestations du terrorisme. En réalité, pour la prévention et la répression des actes de terrorisme, le droit a, selon l'expression d'un auteur, « *toujours une longueur de retard dans la course qu'il a entrepris au milieu des années 1960* »[250]. Ce constat à la fois pertinent et pessimiste ne doit pas cependant dissimuler les efforts déployés depuis plus de quarante ans par la communauté internationale pour juguler les actes de terrorisme.

L'implication du Conseil de sécurité en tant qu'organe principal de l'ONU en charge de la sécurité internationale, confirme par ailleurs le terrorisme au rang des préoccupations majeures de la Communauté internationale. De ce qui précède, se dessinent deux composantes du cadre normatif de lutte contre le terrorisme :

- la voie classique relative à l'encadrement de cette lutte par des mécanismes conventionnels (titre I);
- la voie institutionnelle incarnée ces dernières années par le Conseil de sécurité, à savoir le traitement du terrorisme en tant que menace contre la paix et la sécurité internationales (titre II).

[250] L. GRARD, *Le droit aérien*, Paris, PUF, 1995, p.61.

Titre 1

LA VOIE CLASSIQUE : L'ENCADREMENT DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME PAR DES MECANISMES CONVENTIONNELS

Pour combattre le terrorisme, le premier travail est de construire un cadre juridique international, accepté par les Etats qui sont les acteurs principaux du système international. Depuis de nombreuses années, les Etats, regroupés au sein d'organisations internationales (universelles ou régionales) ont, au gré d'événements tragiques, élaboré une série de conventions et protocoles contre le terrorisme. L'objectif de ceux-ci est double : assurer la prévention et la répression des actes de terrorisme mettant en danger la sécurité des personnes et des biens.

Bien que ces conventions et protocoles ne mettent pas en œuvre des systèmes uniformes de prévention et de répression, ils convergent néanmoins tous sur un certain nombre de mesures à prendre concernant les actes des individus qu'ils considèrent comme terroristes. Il s'agit de l'obligation pour les Etats d'incriminer les actes terroristes conventionnellement définis dans leur droit interne, afin d'établir la compétence de leur tribunaux pour connaître ces infractions. A défaut d'assurer la poursuite des actes ainsi incriminés, l'Etat concerné est tenu d'extrader les auteurs de tels actes vers un autre Etat compétent pour les juger. C'est la raison pour laquelle on va parler de « système » conventionnel au singulier en matière de lutte contre le terrorisme.

On s'attardera, dans un premier temps, à étudier de façon plus détaillée, ce que l'on peut désormais appeler les « constantes » du système conventionnel de lutte contre le terrorisme (chapitre 1). Ensuite, nous tenterons de dresser un bilan de ces mécanismes conventionnels qui est loin d'être positif (chapitre 2).

Chapitre 1 : Les constantes de la lutte contre le terrorisme

L'organisation de la lutte contre le terrorisme repose sur un « système d'application indirecte »[251] qui se fonde sur le devoir des Etats d'inclure les actes internationalement illicites dans leurs législations nationales et de poursuivre dans leur juridiction les auteurs de ces actes. Cela explique, comme précédemment, que les différents textes sur le terrorisme reposent sur un schéma identique qui s'analyse en un certain nombre d'obligations mises à la charge des Etats. Ces obligations convergent vers un objectif commun : éliminer les obstacles qui s'opposent à la punition des auteurs d'actes terroristes. Les obligations que s'engagent à respecter les Etats parties se décomposent en deux groupes.

Tout d'abord, les Etats parties doivent modifier ou compléter leur législation de façon à y inclure les infractions prévues par les conventions et protocoles et à établir la compétence de leurs tribunaux à leur égard. Ensuite, dans l'hypothèse où ils détiennent l'auteur présumé de l'acte terroriste, ils doivent faire en sorte que l'on aboutisse à son jugement ; soit qu'ils le soumettent à leurs tribunaux, soit qu'ils satisfassent à une demande d'extradition émanant d'un autre Etat. Enfin, les Etats parties doivent se prêter assistance mutuelle par le truchement de ce que l'on peut appeler la « petite » entraide judiciaire. On aboutit ainsi, avec quelques différences près, à un système-type dans l'organisation de la lutte contre le terrorisme. Nous reprendrons ces diverses obligations conventionnelles en les regroupant en deux catégories. La première se réfère aux obligations que les Etats doivent observer au niveau national (section 1). Quant à la deuxième catégorie, elle a trait aux obligations que les Etats parties doivent entretenir dans leurs relations mutuelles (section 2).

[251] Ch. BASSIOUNI, *Introduction au droit pénal international*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p.169.

Section 1 : Les obligations incombant aux Etats parties au niveau national

Les conventions sont des instruments juridiques qui constituent une première étape nécessaire pour parvenir à l'élimination du terrorisme. Elles doivent cependant être complétées par des mesures concrètes prises par les Etats au niveau national. Ainsi,la lutte contre le terrorisme sur le plan national se traduit d'abord par l'incrimination des actes considérés comme terroristes par les conventions et protocoles pertinents, assortie d'une peine adéquate (§ 1). Ensuite, une fois ces infractions reconnues dans les lois pénales nationales, les tribunaux doivent être aptes à poursuivre leurs auteurs (§ 2).

§ 1 : L'obligation d'incriminer et d'aménager une peine pour les actes prévus dans les conventions et protocoles antiterroristes

Il existe à l'heure actuelle treize conventions et protocoles internationaux et dix instruments régionaux. Ces différents instruments, élaborés dans des contextes et zones géographiques différents, ne créent pas d'obligations directes à l'encontre des individus, mais uniquement pour les Etats. Ces derniers doivent donc, en vertu du principe *nullum crimen sine lege*, prévoir l'incrimination des infractions contenues dans les conventions antiterroristes. Pour y parvenir, les Etats parties peuvent recourir à deux techniques juridiques soit la technique dite de « l'incorporation » consistant à reproduire, dans la loi nationale, l'infraction internationalement définie[252] ; ou bien les Etats peuvent utiliser la technique du « renvoi »[253], à savoir la référence à l'incrimination conventionnelle et fixer simplement la peine appropriée. Ces deux techniques sont couramment utilisées par les Etats.

Que les Etats aient recours à l'une ou à l'autre technique, le problème reste le même, à savoir la répression des auteurs d'actes terroristes. Nous examinerons successivement l'obligation générale d'incrimination (II) et celle d'aménager une peine adéquate (II).

---

[252] Voir A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *Droit pénal international*, Paris, PUF, 2005, p.135.

[253] Nous avons déjà parlé de la technique du « renvoi » dans nos précédents développements ; voir également C. PORTERON, « Infraction », Encyclopédie Dalloz, Droit pénal, p.7, §41.

I/ L'obligation générale d'incriminer les actes prévus dans les conventions et protocoles antiterroristes

Selon le dictionnaire de droit international, l'incrimination (internationale) est « *le fait pour les Etats ou pour une organisation internationale, par voie coutumière ou conventionnelle, de constituer un comportement en infraction internationale* »[254].

En matière de lutte contre le terrorisme, l'obligation d'incrimination est une constante des conventions antiterroristes. Elle permet aux Etats de développer des actions internationales de lutte contre le terrorisme sur un socle commun. En acceptant une incrimination commune, les Etats démontrent, au moins symboliquement, leur volonté de combattre le terrorisme.
Les actes principaux de terrorisme par les conventions internationales ayant déjà été présentés, il est question ici de voir le mode (A) et l'étendue de l'incrimination (B).

A/ Le mode de l'incrimination

Une règle essentielle gouverne l'efficacité de la lutte internationale contre le terrorisme : les infractions visées par chaque instrument doivent être reconnues comme infractions par tous les Etats parties. A cet égard, des différences rédactionnelles apparaissent quant au mode d'incrimination.

Pour les conventions « sectorielles » conclues sous les auspices des institutions spécialisées (OACI, AIEA et OMI), l'incrimination est dite directe en ce sens que les définitions données par ces conventions sont transposables dans la législation des Etats parties. En effet, comme le souligne Gilbert Guillaume, « (…) *les conventions ne font pas aucune obligation aux Etats d'user de la dénomination à laquelle elles recourent, ni même d'ériger en infractions nouvelles les faits qu'elles décrivent* »[255].

Le mode d'incrimination des conventions de 1973 (protection des personnes jouissant d'une protection internationale) et de 1979 (relative à la prise d'otages) est calqué sur celui des conventions « sectorielles ». A titre d'illustration, citons l'article 2, § 1 de la convention de 1973 : « *le fait intentionnel de commettre un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale* (…) *est considéré par tout Etat partie comme constituant une infraction au regard de sa législation interne* ».

---

[254] J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op-cit*., p.568.
[255] « Le terrorisme international », Encyclopédie Dalloz, droit international, III, août 2006, § 27, p.5.

En revanche, les conventions universelles adoptées à partir des années 1990 recourent, quant à elles, à une « incrimination indirecte ». L'obligation d'incrimination reste la même, mais le procédé est indirect puisque « *chaque Etat partie prend les mesures nécessaires pour qualifier* [ou *ériger*] *d'infraction pénale au regard de son droit interne, les infractions visées à l'article 2 de la présente convention* »[256].

Au niveau régional, seulement six instruments comportent l'obligation expresse pour les Etats parties d'incriminer les infractions terroristes définies[257]. Les autres traités organisent seulement des modalités de coopération pour les actes de terrorisme qui y sont définis[258].

Enfin, signalons que l'obligation d'incrimination en droit interne porte non seulement sur les faits commis à l'intérieur du territoire des Etats parties mais également sur ceux perpétrés en dehors de leur territoire. En d'autres termes, les Etats parties sont tenus de les considérer comme des infractions aux yeux de leur loi pénale, quel que soit le lieu où ces actes ont été commis. Ceci est d'autant plus justifié que les traités antiterroristes prévoient la compétence universelle des Etats parties sous la formule *aut dedere aut judicare*[259].

B/ L'étendue de l'incrimination

Il nous revient ici d'étudier tous ces instruments antiterroristes en déterminant leurs points communs et en comparant, le cas échéant, leurs différences, la portée de leur concordance et de leur discordance. Nous ne reviendrons pas sur les actes incriminés à titre principal, à savoir ceux contenus dans les définitions fournies par ces divers instruments (que nous avons déjà traité dans la partie préliminaire) ; mais plutôt de voir, d'une part des faits qualifiés de terroristes à titre secondaire, c'est-à-dire les « infractions accessoires »[260] (1) et d'autre part les personnes visées par les incriminations conventionnelles (2).

[256] Convention AGNU de 1997 (art. 4 a) ; convention AGNU de 1999 (art. 4 a) et convention AGNU de 2005 (art. 5 a).
[257] Convention de l'OEA de 1971 (art. 8) ; convention de l'OUA (art.2) ; convention de l'OEA de 2002 (art. 3) ; protocole de l'ASACR de 2004 (art.4) ; convention du Conseil de l'Europe de 2005 (art.6, 7 et 8) ; convention du Conseil de l'Europe de 2005 sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (art. 9).
[258] Voir, par exemple, l'article 1e de la convention européenne de 1977, telle qu'amendée par son protocole, ou encore, l'article 5 de la convention arabe.
[259] Nous y reviendrons en détails, *infra*, § 2, B de cette section.
[260] L'expression est empruntée à la convention européenne pour la prévention du terrorisme de 2005 (art.9).

1/ Les infractions terroristes accessoires

Les conventions adoptées pour lutter contre le terrorisme – tant au niveau mondial que régional -, incriminent non seulement les activités terroristes définies à titre principal, mais aussi la tentative et la menace ainsi que certains actes qui ont permis, aidé ou facilité l'accomplissement d'actes terroristes. Nous les traiterons sous le générique de « participation ».

a) La tentative et la menace

Sans définir ce qu'il convient d'entendre par « tentative » et par « menace », la plupart des conventions antiterroristes couvrent ces deux notions.

- **La tentative** peut être entendue comme la réalisation partielle d'un acte incriminé ou encore l'échec dans la commission d'une infraction. Cet échec, dans la perpétration de l'infraction, doit être étranger à la volonté du contrevenant. Selon le nouveau code pénal français, « *la tentative est constituée dès lors que, manifestée par un commencement d'exécution, elle n'a été suspendue ou n'a manqué son effet qu'en raison des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur* »[261].

Les traités imposent aux Etats parties de réprimer la tentative sans aucune précision sur la notion. La convention de la Haye de 1970 sur la répression de la capture illicite d'aéronefs prévoit, par exemple, que commet l'infraction toute personne qui « à bord d'un aéronef en vol » se livre à une tentative de détournement[262]. Bien qu'incriminant aussi la tentative, les conventions adoptées après 1970 n'ont pas davantage défini la notion de tentative[263]. Ce qui n'est pas sans poser de problème relativement du seuil à partir duquel la tentative doit être incriminée au niveau national. A cette interrogation, Gilbert Guillaume répond que les conventions internationales laissent aux droits nationaux le soin de déterminer les tentatives punissables[264].

---

[261] Article 121-5 du nouveau code pénal français.
[262] Art. 1, a *in fine.*
[263] Les conventions internationales incriminant la tentative sont : convention de Montréal de 1971 (art. 1e, § 2 a), convention AGNU de 1973 (art.2, § 2 d) ; convention AGNU de 1979 (art. 1e, § 2 a) ; convention de Rome de 1988 (art. 3, § 2 a) ; protocole de la convention de Rome (art. 2, § 2 a) ; convention AGNU de 1997 (art.2, § 2) ; convention AGNU de 1999 (art.2, § 4) ; et convention AGNU de 2005 (art.
Les conventions régionales incriminant la tentative sont : convention européenne de 1977 telle qu'amendée (art. 2, § 3 a) ; convention de l'ASACR (art. 1e, f) ;
[264] G. GUILLAUME, « Terrorisme et droit international », *op-cit*., p.328.

- **La menace** est quant à elle mieux cernée que la tentative. Elle est définie comme un « *acte d'intimidation consistant, pour une personne, à inspirer à une autre la crainte d'un mal projeté [*en l'occurrence un attentat terroriste*] contre sa personne, sa famille ou ses biens, par l'annonce (...) de la mise à exécution de ce projet* »[265]. La menace nourrit ainsi la psychose et accroît l'effet psychologique du terrorisme qui vise, comme nous le disions, à semer la terreur au sein d'une population ou une partie de celle-ci.

L'incrimination de la menace est variable selon les traités antiterroristes. En effet, alors que certaines conventions incriminent la menace en tant qu'élément alternatif à la qualification de l'infraction terroriste[266], d'autres la considèrent simplement comme une infraction secondaire[267]. De ce qui précède, nous constatons que certaines conventions ne font pas de la menace une infraction terroriste[268], alors que celle-ci peut, dans certains cas, installer un climat de peur au sein d'un groupe.

S'il est pertinent d'incriminer la menace en matière de lutte contre le terrorisme, il est en revanche nécessaire que la notion soit bien encadrée pour ne pas engendrer le risque d'une utilisation abusive et extensive. C'est pourquoi, nous pensons qu'en l'occurrence deux précisions doivent permettre de caractériser davantage la menace. Premièrement, la menace doit traduire une intention de nuire, la volonté de provoquer des dommages corporels ou des dommages matériels, étendus et durables. Ensuite, la situation doit être conjuguée avec les moyens nécessaires pour matérialiser la menace. Par conséquent, elle ne pourra être caractérisée et effective que si les moyens d'attaque terroriste énoncés dans la menace existent.

---

[265] G. CORNU (dir. pub.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, Quadrige/ PUF, 8e éd., 2007, p.584. Les mots entre parenthèse sont de nous.

[266] La convention de La Haye de 1970 qualifie en effet d'infraction le fait de « *toute personne qui (...) illicitement et par la violence ou menace de violence* (…) » (art. 1e a). Il en est de même des conventions suivantes : convention AGNU de 1973 (art.2, § 1 c) ; conventions arabe et OCI (art.1e, § 2) ; convention OUA (art.1e, § 3).

[267] Voir convention de Rome et son protocole de 1988 (respectivement art.3, § 2 c et art.2, § 2 c) ; convention AGNU de 2005 (art.2, § 2 a).

[268] C'est le cas, au niveau universel, des conventions de 1971 (sécurité de l'aviation civile), de 1979 (prise d'otages), de 1997 (attentats terroristes à l'explosif). Au niveau régional, on peut citer entre autres les conventions de l'OEA de 1971 et de 2002, de l'Europe de 1977 et de 2005, de l'ASACR de 2001.

b) La participation

Le terme « participation » vise généralement le comportement tendant à coopérer sciemment à la réalisation d'une infraction terroriste. Elle englobe donc plusieurs infractions accessoires prévues par les conventions antiterroristes, à savoir la complicité, l'ordre, l'organisation, l'incitation ou la contribution.

L'on ne peut douter du fondement de l'incrimination de ces infractions accessoires, car bien souvent les actes terroristes sont facilités par des personnes qui ne sont jamais inquiétées. Autrement dit, certaines personnes autres que celles qui ont perpétré l'action terroriste peuvent avoir participé d'une manière ou d'une autre à sa commission. Il est donc indispensable d'organiser en droit international la poursuite devant les tribunaux nationaux des personnes qui ont contribué en connaissance de cause à la réalisation de l'acte terroriste[269].

Les conventions relatives au terrorisme incriminent ainsi en tant qu'infractions accessoires certains actes ayant initié, permis ou facilité la commission de l'acte terroriste. Néanmoins, ce raisonnement bien fondé ne manque pas de soulever une question relative au degré de participation qui peut donner lieu à une responsabilité pénale. Certaines conventions et certains protocoles imposent expressément aux Etats parties l'obligation d'ériger en infraction la participation en qualité de complice[270], et parfois d'autres formes spécifiques de participation, à savoir le fait d'organiser, de diriger[271], d'inciter ou de contribuer[272] à la réalisation d'un acte terroriste.

---

[269] Déjà dans son cours à l'académie de droit international de la Haye de 1938, Antoine Sottile faisait une distinction entre le terrorisme « direct » et le terrorisme « indirect ». Le terrorisme direct est, selon lui, celui « (…) *visant directement le but à atteindre (par exemple l'assassinat d'un chef d'Etat monarchiste en vue de proclamer la République* », tandis que le terrorisme indirect est celui « (…) *ne visant qu'indirectement le but à atteindre (par exemple, la fabrication de faux passeports pour assurer le transfert d'un terroriste dans un pays pour accomplir un attentat, les facilités données à un terroriste pour passer la frontière en vue de commettre son crime, les actes préparatoires, etc.)* ». Selon A. Sottile, ces actes « (…) *ont un rapport avec ces infractions (terroristes proprement dites), en tant qu'ils possèdent l'élément psychologique de l'infraction. Ces actes seraient ainsi des facteurs préparatoires revêtant le caractère terroriste par leur destination* », in « Le terrorisme international », *op-cit*., p.126.

[270] C'est le cas, au niveau universel, de : la convention AGNU de 1973 (art.2, § 1e), la convention AGNU de 1999 (art.2, § 5a) ; au niveau régional, la convention européenne pour la prévention du terrorisme de 2005 (art.9, § 1 a)

[271] Voir les conventions internationales suivantes : convention AGNU de 1997 (art.2, § 3b), convention AGNU de 1999 (art.2, § 5b), convention AGNU de 2005 (art.2, §4b). Quant aux conventions régionales, ce sont : la convention européenne de 1977 telle qu'amendée (art.2, § 3c), la convention européenne de 2005 (art.9, § 1b).

[272] Voir les instruments suivants : convention de Rome et son protocole de 1988 (respectivement art.3, § 2b et art.2, § 2b), convention AGNU de 1997 (art.2, § 3c), convention AGNU de 1999 (art.2, § 5c), convention AGNU de 2005 (art.2, § 4c) et convention européenne de 2005 (art.9, § 1c).

Signalons par ailleurs que certains actes font l'objet d'incrimination à titre principal dans la convention européenne relative à la prévention du terrorisme de 2005 : ce sont la provocation publique à commettre une infraction terroriste (article 5), le recrutement pour le terrorisme (article 6) et l'entraînement pour le terrorisme (article 7).

2/ Les personnes visées

Une question récurrente se pose quant à l'application des traités antiterroristes aux agents de l'Etat pourvus d'une qualité officielle. Bien qu'ils se gardent de répondre à la question, certains arguments justifient la thèse selon laquelle les traités antiterroristes, définissant des infractions internationales, s'appliquent aux agents de l'Etat. Deux arguments étayent cette idée. D'une part, ces instruments ne visent pas la qualité de l'auteur de l'acte terroriste, et qu'au demeurant celui-ci peut être accompli par un agent de l'Etat, agissant soit à titre principal, soit à titre secondaire (c'est-à-dire la participation en tant que complice, donneur d'ordre, organisateur ou incitateur de l'acte terroriste ou encore hébergeur de terroristes). Le deuxième argument est tiré sur le fait que certaines conventions antiterroristes excluent *expressis verbis* les activités des forces armées dont les actes sont régis par un corps de règles spécifiques. Donc, ce qui veut dire, *a contrario*, que les actes des agents de l'Etat autres que les membres des forces armées ne sont pas exclus des personnes visées par les traités. Dans son opinion dissidente jointe aux ordonnances de 1992 relatives à l'affaire Lockerbie, le juge Bedjaoui s'est ainsi exprimé : « [t]*out d'abord, l'article premier de la convention de Montréal de 1971 ne peut laisser subsister aucun doute dans la mesure où il vise « toute personne » qui commettrait certains « actes » ; cela signifie que la convention s'applique très largement à* « *toute personne, qu'elle agisse pour son propre compte ou au nom d'une quelconque organisation, ou encore sur ordre d'un Etat* »[273].

Outre les personnes physiques, la convention internationale relative à la répression du financement du terrorisme vise expressément les personnes morales (article 5). Il en va de même pour la convention européenne pour la prévention du terrorisme de 2005 (article 10).

[273] Recueil CIJ, 1992, §10. Voir aussi le rapport de la CDI sur les travaux de sa 43e session, A/46/10, 1991, pp 171-172.

II/ L'obligation pour les Etats de prévoir dans leur droit interne des peines adéquates aux actes terroristes conventionnellement définis

Contrairement à certaines infractions internationales dites « véritables »[274] que le droit international incrimine totalement, c'est-à-dire en définissant tant les comportements illicites que les peines encourues, tel n'est pas le cas en matière de terrorisme. Selon la doctrine, la répression, le système de répression du terrorisme est en fait un système « d'application indirecte »[275], en ce sens que les conventions et protocoles antiterroristes déterminent seulement le caractère punissable des infractions terroristes, sans toutefois prévoir les peines encourues. C'est donc aux Etats parties de déterminer, en toute souveraineté, le niveau exact de pénalité concernant les comportements conventionnellement incriminés comme terroristes. Mais, dans le souci d'éviter que les peines prononcées par les tribunaux nationaux soient insuffisantes voire complaisantes, les conventions antiterroristes prévoient que les peines doivent être d'une certaine gravité. Ainsi, au niveau universel, les conventions antiterroristes parlent, dans un premier temps, de « peines sévères »[276] à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes, une formule vague et imprécise. Ensuite, les conventions ultérieures ont abandonné le critère de « peines sévères », mais se bornent toujours selon les cas à disposer que les peines doivent être « appropriées » ou « proportionnées » à la gravité des actes considérés[277].

Au niveau régional, seules deux conventions imposent aux Etats parties de tenir compte de la sévérité des peines à définir dans leur droit pénal. Il s'agit de la convention de Shanghai de 2001(article 3 in fine) et de la convention de l'OUA qui prévoit que les Etats parties doivent pénaliser les actes incriminés « (…) *en tenant compte de leur gravité* » (article 2 a et c).

En définitive, il faut dire que même si les conventions souhaitent des peines plus sévères à l'encontre des terroristes, la détermination de celles-ci revient en dernier ressort aux Etats parties. Par ailleurs, une fois les législations nationales conformes aux conventions et protocoles antiterroristes, les Etats doivent établir la compétence pénale de leurs tribunaux afin de poursuivre les auteurs d'actes terroristes sur leur propre territoire.

---

[274] Voir A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *Droit pénal international*, *op-cit*., p.27.
[275] Voir entre autres Ch. BASSIOUNI, *Introduction au droit pénal international*, *op-cit*., p.169, S. SUR, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme », *op-cit*., p.169
[276] Il s'agit de : convention de La Haye de 1970 (art.2), convention de Montréal de 1971 (art.3).
[277] Convention AGNU de 1973 (art.2, § 2), convention AGNU de 1979 (art.2), convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980 (art.7, § 2), convention de Rome de 1988 (art.5), convention AGNU de 1997 (art.4b), convention AGNU de 1999 (art.4b) et convention AGNU de 2005 (art.5b).

§ 2 : L'obligation de poursuite : l'établissement et l'exercice de la compétence juridictionnelle

D'après l'Institut de droit international, la compétence juridictionnelle se définit comme le « *pouvoir de l'Etat d'administrer la justice par l'intermédiaire de ses juridictions* »[278]. Il apparaît donc que droit de juger et droit de punir constituent deux manifestations de la souveraineté de l'Etat. Il ne faut point s'étonner alors des difficultés du droit international classique à faire pénétrer l'idée d'une rationalisation de l'exercice des compétences juridictionnelles par les Etats. Car, bien que l'idée d'une répression se soit imprégnée progressivement dans la mentalité collective au fur et à mesure que les menaces pesant sur les quiétudes étatiques se partagent et deviennent communes, les terroristes peuvent hélas encore profiter de l'institution frontalière et jouer de la territorialité de la loi pénale[279]. En effet, la violence terroriste, s'est longtemps jouée des systèmes répressifs nationaux. La diversité et le particularisme des Etats laissent craindre une détermination unilatérale des règles de compétence, refusant toute prise en considération de la loi pénale étrangère et portant les germes, du moins d'une multiplicité de conflits, sinon de l'impunité des terroristes. Aussi, l'un des objectifs principaux des conventions antiterroristes est-il de s'assurer qu'il existera en toutes circonstances un Etat compétent pour réprimer l'infraction terroriste.

Davantage qu'un *vacurum juris*, c'est en fait une pluralité de compétence qu'il faut envisager en matière de terrorisme. En effet, chaque Etat partie aux conventions et protocoles antiterroristes voit sa compétence juridictionnelle considérablement étendue, de telle sorte que plusieurs Etats peuvent être compétents concurremment pour connaître une l'infraction terroriste en cause.

C'est pourquoi, il est nécessaire de voir comment s'est effectuée la répartition des compétences juridictionnelles à la lumière des conventions antiterroristes (I). Cette répartition ayant conduit à une multiplicité d'Etats compétents pour sanctionner le même acte terroriste, il convient alors d'en étudier les conséquences éventuelles (II).

---

[278] Session de Milan (1993), Paris, Pedone, 1994, vol. 65, T. II, art.1e, al.4, p.136.

[279] Voir G. GUILLAUME, « Terrorisme international », Encyclopédie Dalloz, Droit international, II, 1998, p.342.

I/ La répartition des titres de compétence à la lumière des conventions antiterroristes

L'acte terroriste pouvant concerner, dans la plupart des cas, deux ou plusieurs Etats, il met en œuvre une pluralité de réactions étatiques dont chacune s'efforce de l'attirer irrémédiablement sous le manteau de ses obligations. Tout en prenant soin de n'écarter aucune compétence nationale conformément à la législation nationale, les conventions antiterroristes suscitent en effet une véritable concurrence des compétences répressives. Cette diversité admise des modalités de la sanction laisse un grand intérêt à la question de savoir quel Etat sera chargé de la répression d'un acte terroriste. L'économie des conventions antiterroristes met en œuvre une coordination des compétences soit selon le schéma classique (A), soit selon une compétence universelle sur le modèle « *aut dedere aut judicare* » (B).

A/ La répartition des compétences juridictionnelles calquée sur le schéma classique

La question traitée ici est de savoir dans quelle mesure les critères traditionnels de compétence peuvent servir de base à des poursuites aux auteurs d'actes terroristes. En général, chaque système répressif a le choix quant à la détermination de sa compétence, entre l'adoption ou la combinaison de critères en guidant l'exercice. Selon Brigitte Stern, « *[e]n règle générale, le droit international reconnaît à tout Etat des compétences étroitement liées à son essence même, en vue de la sauvegarde de ses intérêts nationaux : compétence territoriale liée au territoire, compétence personnelle liée à sa population, compétence de protection liée aux éléments fondamentaux de sa souveraineté et de son existence* »[280].
Les conventions consacrées à la lutte contre le terrorisme reprennent ces divers critères, mais en élargissant leur portée. Il convient donc de voir successivement, la compétence territoriale (1), la compétence personnelle (2) et la compétence réelle (3).

[280] B. STERN, « A propos de la compétence universelle… », Liber amicorum Mohammed Bedjaoui, Kluwer Law International, La Haye/ Londres/ Boston, 1999, p.735, citée par J. Ch. MARTIN, « Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme », Thèse, Aix-Marseille-III, 2005, p.123.

1/ La compétence territoriale

Par compétence territoriale, on entend la « *compétence de l'Etat à l'égard des hommes qui vivent sur son territoire, des choses qui s'y trouvent et des faits qui s'y passent* »[281]. Le critère de territorialité permet aux tribunaux de l'Etat de connaître les faits se déroulant essentiellement sur l'espace terrestre national qui forme le territoire étatique. Il leur permet également de se saisir accessoirement des faits qui se produisent dans les deux espaces, assimilés par analogie à l'espace terrestre étatique, tels l'espace maritime, qui constitue le prolongement horizontal du territoire (mer territoriale) et l'espace atmosphérique qui en constitue le prolongement vertical (espace aérien surplombant le territoire étatique).

La compétence territoriale occupe une place importante dans l'ordre juridique interne et international. Comme l'a souligné la CPJI dans l'affaire du Lotus, « (…) *le principe de la territorialité du droit pénal est à la base de toutes les législations* »[282]. Il est donc logique de voir soumettre le délinquant aux tribunaux de l'espace territorial dans lequel l'infraction a été perpétrée. Les raisons qui plaident en faveur de l'exercice de la compétence territoriale sont essentiellement au nombre de deux. D'abord, la règle de territorialité ne fait qu'exprimer et manifester les exigences de la souveraineté des Etats. Ensuite, il est d'une importance capitale que la société dans laquelle des crimes ont été commis rende elle-même la justice.

En matière de terrorisme, le mouvement est univoque. Toutes les conventions universelles, à l'exception de celle de Tokyo de 1963, font obligations aux parties de prendre des mesures nécessaires aux fins d'exercer leur titre de compétence aux infractions terroristes commises sur leur territoire. Il en va de même pour les traités régionaux de lutte contre le terrorisme.

Cependant, il est nécessaire de trouver un lien entre l'acte terroriste à réprimer et un territoire précis, d'une part, et d'autre part, d'étudier le cas spécifique aux actes illicites contre les aéronefs et les navires.

a) Le rattachement de l'acte terroriste à un territoire

La question du rattachement d'une infraction à un territoire n'est pertinente que dans l'hypothèse d'une infraction qui n'aurait pas été accomplie pour la totalité de ses éléments constitutifs dans un même Etat. Par ailleurs, notons que les conventions universelles relatives

[281] Ch. ROUSSEAU, *Droit international public*, tome III, *Les compétences*, Sirey, 1977, p.8.
[282] CPJI, 7 septembre 1927, Rec. CPJI, série A, arrêt n°10, p.20.

au terrorisme ne définissant pas les conditions dans lesquelles un acte est considéré commis sur le territoire d'un Etat, quand on sait que la notion de commission peut être interprétée de diverses manières. En effet, elle peut viser la préparation, la consommation, les effets de l'acte interdit. Dans ce sens, deux précisions doivent aider à pallier cette difficulté.

En premier, il convient de circonscrire l'étendue matérielle du territoire. Le territoire, pourrait-on dire, est l'espace où s'applique le pouvoir de l'Etat, ou encore « là où l'Etat exerce l'ensemble des compétences déduites de sa souveraineté, il y a territoire étatique »[283]. En droit international, au sens le plus habituel d'élément constitutif de l'Etat, le territoire désigne « l'espace géographique sur lequel un Etat exerce l'intégralité de ses compétences, à l'exclusion de tout autre Etat »[284]. Le territoire correspond essentiellement à l'espace terrestre national (sol et sous-sol), mais aussi à deux espaces assimilés par analogie à l'espace terrestre étatique tels l'espace maritime, qui constitue le prolongement horizontal du territoire (mer territoriale) et l'espace atmosphérique, qui en constitue le prolongement vertical (espace aérien surplombant le territoire terrestre). De ce qui précède, la compétence de l'Etat s'exerce vis-à-vis des personnes et des choses qui sont sur son territoire et vis-à-vis des faits qui s'y passent. En France, par exemple, il est admis que le territoire comprend le sol métropolitain, les départements et territoires d'outre-mer, la mer territoriale ainsi que l'espace aérien[285].

Enfin, la deuxième précision pouvant aider à rattacher une infraction à un territoire précis est relative à la localisation de cette dernière. Il s'agit en d'autres termes, d'établir un lien entre l'infraction et un territoire précis. La localisation d'un acte terroriste sur le territoire d'un Etat ne pose aucun problème lorsque ledit acte s'est intégralement déroulé dans cet Etat : un acte terroriste entièrement préparé et réalisé sur le territoire d'un pays par les nationaux de ce dernier ou étrangers y résidant.

En matière de lutte contre le terrorisme, les conventions reconnaissent en premier aux Etats la possibilité d'affirmer leur compétence territoriale. On parle même à cet égard de titre de compétence obligatoire pour les Etats en cas de commission d'un acte de terrorisme sur leur territoire.

---

[283] P. DAILLIER, A. PELLET (Nguyen quoc Dinh), *Droit international public*, 7ème édition, Paris LGDJ, 2002, p.414.

[284] J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op-cit*., p.1076.

[285] Voir A. HUET et R. KOERING-JOULIN, « Compétence des tribunaux répressifs français et de la loi pénale française », Juris- Classeur, Droit international, fascicule 403, numéros 10 à 20.

b) La spécificité des aéronefs et navires

Les conventions de l'OACI en matière de sécurité aérienne et celles de l'OMI relatives à la navigation maritime, témoignent d'une tendance à concevoir dans les termes les plus larges possibles le droit des Etats contractants à exercer leur compétence pénale. Trois hypothèses, dans lesquelles les Etats contractants sont tenus d'établir leur compétence, doivent être envisagées.

En premier lieu, obligation est faite à l'Etat le plus directement intéressé, celui d'immatriculation de l'aéronef ou celui dont le navire bat pavillon, d'établir sa compétence en vue de connaître l'infraction[286]. En contraignant ainsi l'Etat du pavillon, par exemple, à établir sa compétence juridictionnelle, les conventions universelles relatives à la navigation maritime appliquent en fait une fiction généralement acceptée : on assimile traditionnellement le navire au « territoire flottant » de l'Etat du pavillon[287].

En deuxième lieu, l'hypothèse dans laquelle un aéronef à bord duquel a été commis un acte terroriste, atterrit sur le territoire d'un Etat autre que celui au dessus duquel l'acte a été commis. Dans cette hypothèse, et par extension de la compétence territoriale ordinaire, les conventions de La Haye et de Montréal prévoient la compétence obligatoire de l'Etat d'atterrissage à la condition que l'auteur de l'acte terroriste soit encore à bord de l'aéronef[288].

Enfin, des dispositions spéciales visent les aéronefs donnés en location sans équipage et ceux exploités par des compagnies multinationales. Dans le premier cas, c'est soit l'Etat où l'exploitant principal a le siège principal de son exploitation, ou à défaut sa résidence permanente[289]. Dans le second cas, c'est l'Etat choisi par les organismes multinationaux qui aura les attributions de l'Etat d'immatriculation[290].

Pourtant, des objections peuvent naître du déroulement de l'infraction elle-même. Le déroulement de l'infraction se calque sur le déroulement du vol et concerne donc une pluralité

---

[286] Convention de Tokyo de 1963 (article 4, §§ 1 et 2) ; convention de la Haye (article 4, §1.a) ; convention de Montréal de 1971 (article 5, §1.b) ; convention AGNU de 1973 (article 3, §1.a) ; convention AGNU de 1979 (article 5, §1.a) ; convention de Vienne de 1980 (article 8, §1.a) ; convention de Rome de 1988 (article 6, §1.a) ; convention AGNU de 1997 (article 6, §1.b) ; convention AGNU de 1999 (article 7, §1.b) ; convention AGNU de 2005 (article 9, §1.b).

[287] Voir H. BONNARD et C. LIGNEUL, « Les compétences pénales en matière de "piraterie aérienne" », Gazette du Palais, 1977-II, p.401. La fiction de territorialité ne fait pas l'unanimité dans le domaine aérien. Voir ce sujet H. DONNEDIEU DE VABRES, *Principes modernes de droit pénal international*, Paris, éd. Panthéon-Assas, 2004, pp 21 et s.

[288] Article 4, §1.b de la convention de La Haye de 1970 et l'article 5, §1.c de la convention de Montréal de 1971.

[289] Convention de La Haye de 1970 (art.4, § 1c) et convention de Montréal de 1971 (art.5, § 1d).

[290] Voir convention de La Haye de 1970 (art.5).

d'Etats survolés, ou encore lorsque l'aéronef a effectué plusieurs atterrissages sur le territoire de différents Etats. Impunité et multiplicité de condamnations ont une chance égale pour l'auteur de l'acte terroriste[291].

Il est donc clair, au regard de ce qui précède, que le principe de territorialité ne saurait à lui seul déterminer les chefs de compétence nécessaires au châtiment effectif des auteurs d'actes terroristes.

2/ La compétence personnelle

S'il est impossible à un Etat de fonder valablement la compétence de ses tribunaux en vertu du principe de territorialité, il peut la fonder sur celui de la personnalité. En vertu du droit coutumier, le lien de nationalité autorise l'Etat à « suivre » ses ressortissants dans des circonstances où le titre territorial serait inefficace, c'est-à-dire lorsque ceux-ci se trouvent soit à l'étranger, soit dans un espace qui n'est pas soumis à la juridiction nationale d'aucun Etat. En principe, les ressortissants nationaux dans un Etat étranger sont soumis à la souveraineté territoriale, plénière et exclusive de cet Etat. La compétence personnelle permet à un Etat de poursuivre et de protéger ses ressortissants à l'étranger tout en respectant la souveraineté territoriale de ses pairs. La compétence personnelle peut prendre deux formes différentes : compétence personnelle active et compétence personnelle passive.

Dans la première variante, l'Etat peut juger les faits commis par ses ressortissants sur le territoire d'un autre Etat. La compétence personnelle active trouve sa justification principale dans le fait que beaucoup d'Etats refusent l'extradition de leurs nationaux vers les autres pays. Le principe de personnalité active n'est mentionné ni dans la convention de la Haye de 1970 ni dans celle de Montréal de 1971. En revanche, la convention de l'AGNU de 1973 fait obligation à l'Etat, dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité d'établir sa compétence pour le juger (article 3, §1.b). Cette disposition est reprise dans les conventions postérieures[292]. En outre, celles-ci assimilent dans ce contexte l'apatride qui a sa résidence habituelle dans un Etat partie. Ainsi, celui-ci pourrait établir sa compétence juridictionnelle aux fins de connaître l'infraction terroriste commise par l'apatride.

[291] Nous allons y revenir à propos des conséquences relatives à la multiplicité des titres de compétence.

[292] Les conventions de l'AGNU de 1979 (art.6, § 2.e), de Rome de 1988 et son protocole (respectivement art.6, § 1c et art.3, § 1b) ; de l'AGNU de 1997(art.6, § 1c), de l'AGNU de 1999 (art.7, § 1c), de l'AGNU de 2005 (art.9, 1c) et de l'OUA (art.6, § 1c).

Dans la deuxième variante, l'Etat peut juger les auteurs d'un crime commis à l'étranger contre ses propres ressortissants. Le principe de la nationalité de la victime repose sur le désir des Etats de protéger leurs ressortissants à l'étranger. Son but principal est de permettre à un Etat de déclencher des poursuites pénales contre les auteurs de crimes, dont ses ressortissants ont été victimes à l'étranger, quand l'Etat du *locus commissi delicti* ne poursuit pas ces auteurs, ou ne le fait pas sérieusement. Cette méfiance à l'égard de la justice pénale des autres Etats a toujours rendu le principe de compétence personnelle passive controversé et lui a donné une assez mauvaise réputation. Néanmoins, il figure dans certaines conventions antiterroristes mais comme une compétence facultative.

3/ La compétence réelle

La compétence réelle permet à un Etat de réprimer des infractions commises hors de son territoire par des étrangers, si ces infractions portent atteinte aux intérêts nationaux considérés comme fondamentaux. Elle n'est fondée ni sur un titre territorial ni sur la nationalité, mais se justifie par la nature des faits incriminés qui portent aux intérêts supérieurs de l'Etat[293].
La convention de l'AGNU de 1973 accorde même une place importante à ce principe de compétence, puisque sont visées les infractions qui sont commises contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (article 3, §1.c).
D'autres conventions sur le terrorisme, préconisent aussi la compétence réelle, mais en tant que titre facultatif et non obligatoire[294]. Par ailleurs, certaines conventions parlent, avec des formules variables, de la compétence de l'Etat quand une infraction « est commise dans le but de contraindre cet Etat à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir »[295].

[293] A-M LA ROSA, *Dictionnaire de droit international pénal. Termes choisis*, Paris, PUF, 1e éd., 1998, p.9.
[294] Il s'agit de la convention de Tokyo (article 4.c) ; de la convention de l'AGNU de 1997 (article 6, §2.b) ; de la convention de l'AGNU de 1999 (article 7, §2.b) ; de la convention de l'AGNU de 2005 (article 9, §2.b) et de la convention de l'OUA (article 6, §2.e).
[295] Ce sont les conventions suivantes : convention AGNU de 1979 (article 5, §1.c) ; convention de Rome de 1988 (article 6, §2.c) et son protocole (article 3, §2.c) ; convention AGNU de 1997 (article 6, §2.d) ; convention AGNU de 1999 (article 7, §2.c) ; convention AGNU de 2005 (article 9, §2.d).

B/ Un titre de compétence obligatoire, mais subsidiaire : le principe « *aut dedere aut judicare* »

Selon Anne-Marie La Rosa, le principe « *aut dedere, aut judicare* » est une « *obligation imposée à l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé d'un crime de l'extrader (aut dedere) ou de le juger (aut judicare)* »[296]. C'est un système qui a pour but, notamment, d'éviter l'impunité, et de faire en sorte que les individus, qui sont responsables de crimes particulièrement graves, soient traduits en justice ; et qu'à cette fin, existe une juridiction pénale pour les poursuivre et les punir. Le principe « aut dedere, aut judicare » a été énoncé pour la première fois en 1625 par Grotius dans son ouvrage *De jure belli ac pacis* (Le droit de la guerre et de la paix) en ces termes « *[u]n Etat ne permet pas ordinairement qu'un autre Etat envoie sur ses terres des gens armés pour prendre des criminels qu'il veut punir ; et cela aussi serait sujet à de fâcheux inconvénients. Il faut donc que l'Etat, sur les terres duquel se trouve le coupable, atteint et convaincu, fasse de deux choses l'une : ou qu'il punisse lui-même le coupable, à la réquisition de l'autre Etat, ou qu'il le remette entre ses mains pour le punir comme il le jugera à propos* »[297].

Dans sa formulation d'origine, le principe offrant donc comme seule alternative l'extradition ou la punition (*aut dedere aut punire*). En tant que règle relevant de la bonne conduite, le principe est longtemps resté du domaine de la morale internationale. Il est entré progressivement dans le droit positif en subissant quelques modifications. Les termes de l'alternative ont changé : d'extrader ou punir, on est passé à extrader ou juger (*aut dedere aut judicare*), voire extrader ou poursuivre (*aut dedere aut persequi*). L'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé d'un crime, demeure donc tenu par ce choix. Cette obligation lui défend notamment d'adopter une attitude passive qui consisterait à renoncer aux poursuites pénales, tout en refusant l'extradition. Mais faut-il signaler que dans certains cas, l'obligation de poursuite, à défaut d'extrader, qui est soumise au droit de l'Etat requis, peut être paralysée par le principe de l'opportunité des poursuites.

C'est la convention de La Haye de 1970 sur la capture illicite d'aéronefs qui a donné au principe « extrader ou juger » sa formulation moderne et complète dans son article 4, §2 : « *[t]out Etat contractant, prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître l'infraction dans le cas où l'auteur présumé de celle-ci se trouve sur son territoire et où ledit Etat ne l'extrade pas (...)* ». Cette rédaction fait appel à la remarque suivante : la formule « s'il ne l'extrade pas » veut-elle dire : si l'Etat de refuge a

[296] *Dictionnaire de droit international pénal*, *op-cit*., p.1.
[297] Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, trad. du latin par P. PRADIER-FODERE, Paris, PUF, 2005, vol.1.

refusé l'extradition de l'auteur de l'infraction terroriste à la suite d'une demande d'extradition ? ou si de l'Etat refuge n'a pas extradé l'auteur de l'infraction parce qu'aucun Etat n'a formulé de demande d'extradition ? Les deux hypothèses ont été avancées sans que la pratique ait tranché entre elles[298]. Toujours est-il que l'Etat de refuge est tenu d'engager les poursuites si deux conditions sont remplies : présence de l'auteur de l'acte terroriste sur son territoire et absence d'extradition vers un autre Etat compétent pour le juger. « *Dès lors que ces deux conditions sont remplies,* écrit le juge Guillaume*, l'Etat sur le territoire duquel est découvert l'auteur présumé de l'infraction est tenu de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale* »[299]. On parle alors de compétence universelle en ce que la présence d'aucun des liens de rattachement classiques qui fondent traditionnellement l'exercice de la compétence juridictionnelle de l'Etat partie (étudiés ci-dessus) n'est requise en l'espèce pour que ce dernier puisse poursuivre l'auteur de l'acte terroriste devant ses tribunaux. C'est seulement la présence de l'auteur présumé de l'acte incriminé sur le territoire de l'Etat partie qui est en l'occurrence exigée pour que ce dernier puisse intenter des poursuites à son encontre[300]

Nous retrouvons l'alternative entre extradition et jugement dans la quasi-totalité des instruments antiterroristes avec des formulations différentes, mais à peu près équivalentes[301]. Cette reproduction du principe « aut dedere aut judicare » dans les conventions antiterroristes lui confère-t-il le statut de norme coutumière en matière de terrorisme ? Deux thèses opposées sont en vue.

Selon les tenants de la thèse qui réfute la valeur coutumière du principe, l'obligation alternative extradition ou jugement est de nature conventionnelle : « *(…) il n'existe pas en droit international général d'obligation de poursuite à défaut d'extradition. Si une telle formule a pu être préconisée par une partie de la doctrine depuis Covarruvias et Grotius, elle n'a jamais fait partie du droit international positif. Dans ces conditions, tout Etat est libre de*

---

[298] Voir J. BIGAY, « Extrader ou punir », Revue de droit pénal et criminologie, janvier-février 1980, p.118.
[299] « Terrorisme et droit international », *op-cit*., p.369.
[300] Voir l'opinion individuelle du juge Guillaume dans l'affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo contre Belgique), arrêt du 14 février 2002, CIJ, rec. 2002, § 9.
[301] Seule la convention de Tokyo de 1983, antérieure à celle de la Haye, ne contre pas le principe : convention de Montréal de 1971 (article 5, §2) ; convention AGNU de 1973 (article 3, §2) ; convention AGNU de 1979 (article 5, §2) ; convention de Vienne de 1980 (article 8, §2) ; convention de Rome de 1988 (article 6, §4) et son protocole de 1988 (article 3, §4) ; convention AGNU de 1997 (article 6, §4) ; convention AGNU de 1999 (article 7, §4) ; convention AGNU de 2005 (article 11).
Au niveau régional, les conventions suivantes mentionnent le principe : convention de l'OEA de 1971 (article 5) ; convention européenne de 1977 (article 6, §5) ; convention de l'ASACR (article 4) ; convention de l'OUA (article 6, §4).

solliciter une extradition, et tout Etat est libre de la refuser. En cas de refus, il n'est pas obligé d'engager des poursuites »[302].

Par contre, pour certains auteurs, le principe *aut dedere aut judicare* a une valeur coutumière en matière de terrorisme[303]. Leur argument tient entre autres du fait que le terrorisme est condamné par la Communauté internationale et que tous les Etats sont tenus de coopérer pour que les terroristes soient effectivement traduits en justice. C'est ainsi que le professeur Pierre-Marie Dupuy souligne qu'« *un fort courant doctrinal (...), mais non encore vérifié en pratique, pousse à la consécration du principe "aut persequi aut dedere" hors de tout cadre conventionnel, du moins à propos des actes de terrorisme d'une gravité si considérable qu'ils sont considérés comme portant atteinte aux intérêts de la Communauté internationale dans son ensemble (...)* »[304]. Cette tendance vers la reconnaissance du principe *aut dedere aut judicare* en matière de terrorisme en dehors du champ conventionnel semble se dessiner. Dans sa résolution 1566 (2004) du 8 octobre 2004, prise en vertu du chapitre VII, le Conseil de sécurité de l'ONU a appelé « *tous les Etats à coopérer sans réserve à la lutte contre le terrorisme, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier avec les Etats sur le territoire desquels, ou contre les citoyens desquels des actes de terrorisme sont commis, en vue de découvrir, interdire d'asile et traduire en justice, conformément au principe aut dedere aut judicare, quiconque prête appui au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la commission d'actes de terrorisme (...)* » (paragraphe 2). Cependant, il ne faut pas en tirer une conclusion hâtive car, d'une part, les obligations en vertu du droit international auxquelles le Conseil de sécurité fait allusion, peuvent être comprises comme des obligations d'origine conventionnelle ; et, d'autre part, bien qu'agissant en vertu du chapitre VII, le Conseil a utilisé dans ce paragraphe le verbe « rappeler » et non « décider ». Ce qui correspond, selon une interprétation stricte, plutôt à une recommandation qu'à une obligation.

---

[302] Déclaration commune de quatre juges (Evensen, Tarasson, Guillaume et Aguilar) jointe à l'ordonnance de la CIJ du 14 avril 1992 dans l'affaire sur les questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971, résultant de l'incident aérien de Lockerbie, Jamahiriya arabe libyenne contre Royaume uni, mesures conservatoires, Rec., 1992.

[303] Signalons que la règle aut dedere aut judicare relève du droit coutumier en ce qui concerne les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ; voir, Ch. BASSIOUNI et E. WISE, *Aut Dedere Aut Judicare*, *The Duty to Extradite or Persecute in International Law*, Maritimes Nijhoff, Dordrecht, Boston-Londres, 1995, p.25. Ils avancent même que le principe « *aut dedere aut judicare* » est une norme coutumière générale, c'est-à-dire valant pour toutes les infractions internationales, p.21.

[304] P.M DUPUY, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 8ème édition, 2006, n°91, p.92.

Le tour d'horizon que nous venons d'effectuer nous permet de constater que, par souci d'assurer une répression effective des actes de terrorisme, les conventions ont en fait créé des compétences.

II/ Les conséquences de la multiplicité des titres de compétence

Les divers chefs de compétence que nous venons de voir peuvent avoir des conséquences contradictoires. En effet, plusieurs Etats peuvent, au même moment et pour un même individu, prétendre exercer, à titre exclusif ou prioritaire, des compétences qu'ils détiennent du droit international, et particulièrement des conventions antiterroristes. Il convient donc de voir d'abord les hypothèses dans lesquelles de tels conflits peuvent apparaître avant de s'intéresser à leurs solutions éventuelles.

A/ Les problèmes posés

La multiplication des titres dans un certain désordre pose le problème de concurrence des compétences juridictionnelles, mais également celui des condamnations multiples (la règle *non bis in idem*).

1/ La concurrence de compétences juridictionnelles

Le régime institué pour l'exercice des compétences juridictionnelles en matière de lutte contre le terrorisme présente le risque de créer de réels conflits de compétence entre les Etats parties. Profitons en pour souligner qu'il existe deux types de conflits de compétence. D'une part, les conflits négatifs peuvent trouver leur source dans l'impossibilité juridique pour un ou plusieurs juges de connaître de l'infraction commise ou dans l'incapacité concrète ou de l'absence de volonté des autorités compétentes d'un Etat à poursuivre certains crimes. D'autre part, les conflits positifs de compétence, dont il est question ici, sont une conséquence directe de la multiplication des principes de compétence. C'est le cas où au moins deux Etats, sinon plus, ont compétence, en vertu des conventions antiterroristes, pour connaître la même infraction terroriste.

Dans ce cas, le conflit le plus fréquent est celui qui met en présence deux utilisations conformes au droit international de compétences étatiques. Plusieurs hypothèses peuvent être

envisagées. L'exemple classique est celui du conflit entre une compétence territoriale et une compétence personnelle : un Etat prétend exercer une compétence répressive à l'égard d'une personne parce qu'elle a sa nationalité, et un autre Etat prétend exercer la sienne à l'égard de la même personne qui a commis l'infraction terroriste en cause sur son territoire. Mais le conflit positif de compétences peut résulter également de deux prétentions fondées sur une compétence territoriale : compétence affirmée par un Etat à l'égard de l'acte terroriste ayant lieu sur son territoire, et compétence affirmée par un autre Etat à l'égard du même acte ayant un effet direct et substantiel sur son territoire[305]. Dans l'affaire du Lotus, par exemple, la CPJI avait estimé que la Turquie pouvait poursuivre, en vertu de sa législation, un officier de la marine marchande française à la suite de la collision survenue en haute mer entre un navire français et un navire turc, qui a causé la mort de plusieurs personnes à bord du navire turc. La Cour avait reconnu à la Turquie, du fait que le délit avait produit ses effets sur son navire, la faculté d'exercer sa compétence pénale[306].

Dans le cadre de notre étude, le conflit ayant opposé la Libye aux Etats-Unis et au Royaume-Uni est la parfaite illustration pour appréhender la façon dont les conflits sont susceptibles de résulter de la multiplication de titres de compétence juridictionnelle prévus dans les conventions antiterroristes. En l'espèce, il s'agit de savoir qui des trois pays doit juger des ressortissants libyens suspectés d'être impliqués dans la destruction d'un avion américain de la compagnie Panam en 1988 au-dessus du village écossais de Lockerbie[307]. Les prétentions concurrentes des différents Etats concernés à exercer leur compétence pénale sont légitiment fondées sur la convention de Montréal de 1971 relative à la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, à laquelle tous les protagonistes sont parties. La compétence juridictionnelle de la Libye est à rechercher dans l'article 7 de la convention de Montréal de 1971 qui fait obligation à l'Etat partie d'établir sa compétence lorsque l'auteur présumé de l'acte incriminé par cette convention est trouvé sur son territoire. Les Etats-Unis peuvent également fonder leur compétence répressive sur le fait qu'ils sont à la fois Etat d'immatriculation de l'aéronef Etat national des victimes. Quant au Royaume-Uni, ses tribunaux sont compétents dans la mesure où l'attentat a eu lieu sur son territoire[308]. La

[305] La convention de Tokyo de 1963 prévoit la compétence d'un Etat partie qui ne serait pas l'Etat d'immatriculation, à l'égard d'une infraction commise à bord d'un aéronef, si celle-ci produit effet sur le territoire de cet Etat (art.4 a).
[306] Affaire du Lotus, CPJI, 7 septembre 1927, Rec., série A, n° 10.
[307] Il en va de même de la destruction de l'avion français UTA en 1989 au-dessus du Niger dans laquelle des ressortissants libyens étaient suspectés d'être impliqués.
[308] En vertu de l'art.5, § 1 a et c de la convention. Le fait que la Libye serait impliquée dans cet attentat justifiaient la méfiance des Etats-Unis et du Royaume-Uni quant à l'impartialité de ses tribunaux ; ils demandent alors que les présumés auteurs leur soient livrés. Le refus de la Libye à obtempérer a donc amené les Etats-Unis

convention de Montréal n'ayant institué aucun ordre de priorité entre les différents titres de compétence sus-mentionnés, les compétences des trois pays en cause sont concurrentes et non exclusives, chacun d'eux pouvant juridiquement prétendre poursuivre les auteurs présumés de l'attentat de 1988[309].

2/ Compétences multiples et la règle« *non bis in idem* »

A partir du moment où un système de juridictions concurrentes et non exclusives est retenu en matière de terrorisme, il s'agit d'éviter qu'un individu soit condamné dans différents pays pour un même acte. Affirmer le principe *non bis in idem* revient à atténuer les inconvénients que présente un système de compétences concurrentes et offre une garantie certaine aux délinquants dans la mesure où il n'existe pas, en droit international, d'obligation pour un Etat de reconnaître les jugements rendus par les juridictions étrangères. Comme l'a écrit Gilbert Guillaume, la « *multiplication des compétences concurrentes* (…) *pose le problème des poursuites et des condamnations multiples (la règle non bis in idem ne figurant que dans certaines conventions ne semblant pas constituer une règle coutumière du droit international)* »[310]. En effet, bien qu'elle soit considérée comme fondamentale à la notion de justice et bien établie non seulement dans plusieurs instruments de droit international pénal, mais aussi dans des pactes et traités internationaux des droits de l'homme[311], la règle *non bis in idem* est absente des conventions antiterroristes universelles.

C'est seulement au niveau régional que la règle *non bis in idem* a été mentionnée dans certaines conventions comme limite à l'extradition. L'article 8 §3 de la convention de l'OUA prévoit que « *l'extradition ne peut être acceptée que si un jugement définitif a été prononcé par les autorités compétentes de l'Etat requis contre l'auteur d'un ou plusieurs actes terroristes, fondement de la demande d'extradition*». Les dispositions analogues sont contenues dans la convention de la Ligue des Etats arabes[312].

---

et le Royaume-Uni, ainsi que la France à saisir le conseil de sécurité de l'ONU qui a qualifié ce refus de menace contre la paix et la sécurité internationales. Nous reviendrons plus amplement sur cette qualification dans le titre II de cette partie.

[309] Voir l'opinion dissidente du juge Ajibola dans l'affaire Lockerbie, Rec. CIJ, 1992, p.81.

[310] « Terrorisme international », Encyclopédie Dalloz, *op-cit*., p.4, § 36.

[311] Nous pouvons citer entre autres, les statuts des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex Yougoslavie (article 10) et pour le Rwanda (article 8), le statut de la CPI (article 26), l'article 14 du Pacte international sur les droits civils et politiques, l'article 4 du protocole 7 à la convention européenne des droits de l'homme.

[312] Article 6 (d). Notons aussi que la convention de l'OCI préconise le principe non bis in idem en matière de coopération judiciaire à l'égard de l'Etat requérant (article 17, §2).

A terme, personne n'ignore les imbroglios que peuvent entraîner les différents titres de compétence[313] que nous venons d'étudier. Cette situation s'explique en partie par le fait que le terrorisme devient de plus en plus une des préoccupations majeures de la communauté internationale. Aussi, serait-il prétentieux de tenter autre chose que quelques pistes de sortie concernant les conflits positifs de compétence réels ou potentiels.

B/ Réduction ou résolution des conflits de compétence ?

Le perfectionnement progressif de l'ensemble des principes d'attribution de compétence, qui s'est accompli au cours des conventions successives, s'est inspiré du désir de ne laisser, *a priori*, aucune zone d'impunité dans la lutte contre le terrorisme. Mais si ce *ratio* implique un réseau de compétences capable de s'adapter aux diverses modalités pratiques d'exécution des actes répréhensibles, et si elle rend souhaitable un renforcement de l'obligation de poursuivre, mise à la charge des Etats compétents, elle ne demande pas qu'aux principes multiples d'attribution de compétence correspondent autant de juridictions compétentes.

1/ Système de priorité entre les divers titres de compétence

De prime abord, précisons que les conventions antiterroristes n'établissent pas une hiérarchie ou une priorité entre les différents titres de compétence. Il aurait mieux valu, au contraire, prévoir un ordre de priorité entre les différents critères d'attribution de compétence afin que plusieurs Etats puissent être compétents, mais que pour chaque cas concret, un seul soit habilité à connaître l'affaire et soit en même temps tenu d'exercer sa compétence. En fonction des principes de compétence, de la capacité et de la volonté des autorités étatiques de mener véritablement à bien les poursuites et peines appropriées, nous suggérons idéalement l'ordre de compétence ci-dessus.

- La compétence de l'Etat sur le territoire duquel les actes terroristes ont été commis : les autorités judiciaires du pays où les faits se sont déroulés sont, en règle générale, les mieux placées pour juger les crimes commis sur leur territoire, pour autant qu'elles soient en mesure

[313] Pour Pierre Klein, « *cette préoccupation est demeurée largement théorique, car très peu de conflits* (…) *se sont faits jour en pratique* » dans le domaine de la sécurité aérienne et maritime, « L'enchevêtrement des compétences en matière de répression dans les conventions destinées à protéger les communications aériennes et maritimes » in *Les compétences de l'Etat en droit international*, colloque de Rennes, SFDI, Paris, Pedone, 2006, pp 288 et 291.

d'organiser un procès équitable et impartial. En effet, comme l'a expliqué le professeur Jean-André Roux, « (…) *parce que la juridiction du lieu du crime paraît préférable à celle du lieu d'arrestation du criminel,* (…) *la comitas gentium impose aux Etats l'obligation de livrer les malfaiteurs qui se sont réfugiés sur leur territoire* »[314].

- La compétence des juridictions de l'Etat, dont l'auteur est ressortissant ou celle de l'Etat où il a été trouvé. Le principe de la non-extradition des nationaux et la règle *aut dedere aut judicare* imposent à l'Etat, dont l'auteur présumé est ressortissant ou à celui de l'endroit où il est trouvé, l'obligation pour cet Etat de juger l'intéressé s'il refuse l'extradition. Cependant, dans le cas où cet Etat, pour quelle que raison que ce soit, désirerait extrader l'individu requis dans une affaire de détournement d'aéronef ou de navire, priorité devrait être accordée à l'Etat d'immatriculation ou du pavillon, et ceci essentiellement pour des raisons juridiques : c'est celui avec lequel l'infraction a le lien juridique le plus fort, principal intéressé que sa propre responsabilité peut être engagée envers les victimes ; mais des raisons pratiques peuvent également justifier un tel choix dans la mesure où celui-ci sera toujours désireux d'exercer sa compétence[315].

2/ Autres solutions : courtoisie, accord, conciliation

Les conflits de compétence peuvent être réduits ou absous quand l'un au moins des Etats intéressés décide, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, de s'abstenir d'exercer sa compétence attributive. Ce choix répond « *tantôt,* selon M. Oliver*, à un souci de courtoisie envers un autre Etat, tantôt à d'autres considérations d'intérêt de l'Etat* »[316].

La conciliation peut enfin être considérée comme une solution aux conflits de compétence. La procédure de conciliation permet de déterminer, entre les titres légitimes de compétence, le plus apte à rendre une justice équitable et impartiale. La décision-cadre de l'Union européenne sur la lutte contre le terrorisme du 13 juin 2002 préconise, par exemple, dans son article 9, §2 une procédure de conciliation. Selon les termes : « *Lorsqu'une infraction relève de la compétence de plus d'un Etat membre et que n'importe lequel de ces Etats peut valablement engager des poursuites sur la base des mêmes faits, les Etats membres concernés coopèrent pour décider lequel d'entre eux poursuivra les auteurs de l'infraction*

[314] J-A. ROUX, « L'entr'aide des Etats dans la lutte contre la criminalité », RCADI, 1931-II, T.36, p.118.
[315] Quelques conventions relatives au terrorisme traitent de la question de la priorité dans l'hypothèse de requêtes d'extraditions multiples ; voir dans ce sens la convention de Rome de 1988 (article 11, §5) ; la convention de l'OUA (article 13, §1) ; la convention de LEA (article 28) ; la convention de l'OCI (article 28).
[316] C. T. OLIVER, « La compétence des Etats », in M. BEDJAOUI (dir.), *Droit international. Bilan et perspectives*, tome 1, Paris, Pedone, p.342.

avec pour objectif de centraliser, si possible, les poursuites dans un seul Etat membre. A cette fin, les Etats membres peuvent se servir de tout organe ou mécanisme institué au sein de l'Union européenne aux fins de faire liter la coopération entre leurs autorités judiciaires et la coordination de leurs actions. Sont pris en compte, de façon successive, les éléments de rattachement suivants :

- l'Etat membre doit être celui sur le territoire duquel les faits ont été commis

- l'Etat membre doit être celui dont l'auteur est ressortissant ou un résidant

- l'Etat membre doit être l'Etat membre d'origine des victimes

- l'Etat membre doit être celui sur le territoire duquel l'auteur a été trouvé ».

Cette procédure de conciliation est absente des conventions internationales sur le terrorisme[317].

Section 2 : Les obligations des Etats parties dans leurs relations mutuelles : la répression solidaire

L'efficacité de la lutte contre le terrorisme, implique une solidarité répressive entre les Etats parties. Cette solidarité répressive (ou entraide judiciaire) des Etats parties, dans leurs relations mutuelles, que les conventions antiterroristes se sont employées à développer, se manifeste généralement sous deux formes.

Sous la forme la plus simple, voire la plus primaire, cette entraide se limite à ce qui est indispensable pour abolir les frontières, c'est-à-dire obtenir que l'auteur présumé d'un acte terroriste se trouve sur le territoire de l'Etat compétent pour réprimer son acte. Selon Claude Lombois, on se trouve dans « *l'hypothèse où la répression ne trouve pas de frontière pour lui barrer le chemin* »[318] : c'est l'extradition (§ 1).

Sous une autre forme, l'entraide répressive tient compte d'un fait acquis de l'éloignement de la personne requise ou des preuves, et confie à l'Etat sur le territoire duquel elles se trouvent, le soin d'accomplir pour le compte d'un autre Etat qui assure la répression, les actes nécessaires au procès : c'est la « petite » entraide judiciaire (§ 2).

[317] Signalons tout simplement que la convention de 1999 sur le financement du terrorisme évoque l'hypothèse de conflits de compétences, en exhortant les Etats intéressés à une coordination de leurs actions en matière de poursuite et d'entraide judiciaire (article 7, §5).

[318] *Droit pénal international*, Paris, Précis Dalloz, 2e éd., n°35, 1979, p.447.

§ 1 : L'extradition des terroristes: une manifestation de la solidarité

L'extradition est généralement définie comme le mécanisme juridique par lequel un Etat (dit Etat requis) livre une personne qui se trouve sur son territoire à un autre Etat (dit Etat requérant) qui la réclame aux fins de poursuite (extradition aux fins de jugement) ou d'exécution d'une peine (extradition à fin d'exécution)[319]. Il s'agit d'un mécanisme élémentaire et privilégié du droit pénal international qui témoigne pour ainsi dire de la solidarité des Etats dans la lutte contre la criminalité internationale. La nécessité de l'extradition n'a d'ailleurs jamais été discutée : « *la répression serait une chose vaine,* écrivait Jean-André Roux*, si la poursuite aboutissait à une condamnation seulement par contumace. Pour être efficace, la peine doit être effective, c'est-à-dire causer une exécution sensible, réelle* »[320].

En matière de terrorisme, le problème de l'extradition est de nature à se poser de plus en plus. Il est à craindre en effet que les instigateurs ou organisateurs des actes terroristes restent à l'extérieur du pays où ils sont commis. Il se peut aussi que les auteurs des agissements terroristes, après avoir agi sur le territoire d'un Etat, soient parvenus à prendre la fuite à l'étranger, que l'opération ait ou non réussi. On peut comprendre que pour une personne qui fait l'objet dans un Etat d'une poursuite pénale, le territoire de tout autre pays est abri. Mais cette conséquence de la territorialité d'exercice de la compétence répressive n'est pas absolue et l'extradition a « *pour résultat de ne faire du territoire étranger qu'un refuge précaire. L'immunité du fuyard n'est qu'une immunité provisoire et de fait* »[321].

Les Etats ont décidé en effet, au travers différentes conventions, de faciliter l'extradition des personnes poursuivies pour terrorisme (II). Poussant encore plus loin la solidarité en matière de répression, les pays membres de l'Union européenne ont mis en place un mécanisme atypique : le mandat d'arrêt européen (III).

Mais avant d'aborder ces deux problèmes, il convient de faire une présentation générale de l'extradition en droit international à travers ses conditions de fond (I).

---

[319] La première hypothèse est cependant la plus fréquente, à savoir l'extradition aux fins de poursuite. Précisons en outre que les conventions antiterroristes ne font pas de distinction entre les deux hypothèses.
[320] J-A ROUX, « L'entr'aide des Etats dans la lutte contre la criminalité », *op-cit*., p.117.
[321] C. LOMBOIS, « Immunité extraterritoriale », RIDP, 1978, pp 501 et s.

I/ Les conditions de fond de l'extradition en droit international

L'extradition ou entraide judiciaire « majeure » est un acte de collaboration entre Etats qui a pour but la mise en œuvre de la justice répressive. C'est donc une mesure à la fois concertée et coercitive en vue de l'arrestation de la personne réclamée par l'Etat requis et pour sa livraison à l'Etat requérant. Elle se distingue par conséquent des mesures unilatérales de police par lesquelles un Etat interdit son territoire à un étranger, en l'occurrence le refoulement et l'expulsion. Le refoulement ou la reconduite à la frontière est une mesure discrétionnaire consistant soit à interdire à un étranger peu désirable d'accéder au territoire national, soit à le reconduire à la frontière suite à un séjour clandestin dans le pays. L'expulsion, quant à elle, consiste à mettre fin au séjour d'un étranger dans un pays dans lequel il était établi tout à fait légalement. Pouvant être motivée par les raisons les plus diverses, l'expulsion s'exécute le plus souvent unilatéralement par le biais d'un acte administratif[322].

« *A l'origine, l'extradition n'est pas autre chose que la décision individuelle, que nulle règle juridique préalable ne conditionne. Politesse que se font les souverains quand ils l'accordent, elle est, refusée, l'occasion de petites revanches ou de grande politique que voile pudiquement le manteau du droit d'asile* »[323]. Aussi, il ne faut pas s'étonner de l'arbitraire lié à l'appréciation qui conditionne le déclenchement du mécanisme. L'élaboration d'un droit à l'extradition a contribué à réduire cet arbitraire. Ainsi, l'extradition est régie sur le plan international par un grand nombre de traités[324], mais également par le droit interne, qui sont autant de garanties, de fond et de procédure données au justiciable. Par souci de cohérence avec notre étude, nous examinons seulement les conditions relatives à la personne réclamée (A) et celles relatives aux faits pouvant donner lieu à l'extradition[325] (B).

---

[322] Voir Ph. RICHARD, « Droit de l'extradition et terrorisme. Risques d'une pratique incertaine : du droit vers le non-droit ? », AFDI, 1988, pp 666-668.
[323] C. LOMBOIS, *Droit pénal international*, *op-cit*., p.450.
[324] Ces conventions sont soit multilatérales, soit bilatérales. Citons en exemple la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.
[325] Pour plus de détails sur les autres conditions et de l'extradition de manière générale, voir entre autres, A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *Droit pénal international*, *op-cit*., pp 398-499 ; A. FOURNIER et D. BRACH-THIEL, « Extradition », Encyclopédie Dalloz, Pénal-IV, 2005.

A/ Les conditions relatives à la personne réclamée : la non-extradition des nationaux

Le droit extraditionnel exige que l'individu recherché doive se retrouver sur le territoire de l'Etat requis et que celui-là ne soit pas le national de celui-ci.

Ainsi, le droit français, de même que la majorité des Etats interdisent l'extradition des nationaux. L'article 3 de la loi de 1927 a énoncé un principe qu'aucune convention n'a manqué d'exprimer[326]. La convention européenne de 1957 a repris et élargi ce principe dans son article 6 : « *Toute partie contractante aura la faculté de refuser l'extradition de ses ressortissants* ». Les raisons que l'on évoque pour justifier ce principe, s'expliquent par une certaine défiance de certains pays à l'égard des Etats étrangers suspectés de pratiquer une justice expéditive[327].

La règle de non-extradition des nationaux est cependant vivement critiquée en doctrine. « *Ce nationalisme mal placé, écrivait Claude Lombois, le national délinquant doit être protégé comme délinquant par les règles de notre procédure si elles sont plus protectrices, non pas soustrait à la répression, ne vient-il pas restreindre le domaine de l'extradition par des considérations étrangères à son objet ?* »[328]. L'objection est atténuée si le refus d'extradition n'entraîne pas l'impunité, mais seulement la préférence des juridictions nationales aux juridictions étrangères. Aussi, un certain nombre de conventions tempèrent-elles la règle de non-extradition des nationaux par l'obligation faite à l'Etat requis de juger l'individu recherché : *aut dedere aut judicare*. La compétence personnelle active apparaît ainsi comme un substitut de l'extradition.

Le maintien de cette règle peut soulever deux problèmes. D'abord, celui du moment de l'appréciation de la nationalité, tandis que la loi de 1927 énonce que la qualité de Français se détermine « à l'époque de l'infraction » (article 5), la convention européenne de 1957 se réfère « au moment de la décision sur l'extradition » (article 6, §1.c). Ensuite, celui qui consiste pour les Etats, devant l'impuissance d'obtenir la livraison de certains criminels, de recourir à des pratiques condamnables, telles le refoulement, l'expulsion ou encore l'enlèvement[329].

---

[326] Selon l'article 3 de la loi de 1927, « *Le gouvernement français peut livrer sur leur demande aux gouvernements étrangers, tout individu non français* ».
[327] Voir J. BORRICAND, « L'extradition des terroristes », RSC, 1980, p.688 ; voir également J. PRADEL et G. CORSTENS, Droit pénal européen, Dalloz, 1999, p.113.
[328] C. LOMBOIS, *Droit pénal international*, *op-cit*., p.458 ; voir aussi J. BORRICAND, *op-cit*., pp 688-689.
[329] Voir J. BORRICAND, *op-cit*., p.690 ; Ph. RICHARD, « Droit de l'extradition et terrorisme. Risques d'une pratique incertaine du droit vers le non-droit ? », *op-cit*., pp 664 et s.

Enfin, soulignons que l'extradition des nationaux, exclue par certains, est réclamée par une autre partie de la doctrine[330]. On ne saurait, en aucun cas, parler de coutume internationale sur la question de non-extradition des nationaux. Deux éléments constitutifs d'une telle coutume font défaut. Non seulement il n'y a pas d'*opinio juris* à ce sujet, mais la pratique des Etats elle-même est loin d'être unanime puisque, traditionnellement, les pays anglo-saxons acceptent, en principe, tout au moins, l'extradition de leurs nationaux[331]. Cette pratique est en définitive, « *sans valeur juridique et facultative* »[332].

B/ Les conditions relatives aux faits

La difficulté des Etats consiste à déterminer les faits pouvant donner lieu à l'extradition. Pour y parvenir, deux systèmes différents ont été mis en œuvre. L'un consiste à chercher la réalité de l'infraction (1), l'autre réside dans la nature de l'infraction (2).

1/ La réalité de l'infraction

Le droit international de l'extradition exige que les faits pour lesquels l'extradition est demandée, soient punis à la fois par la loi de l'Etat référant et par celle de l'Etat requis : c'est le principe de la double incrimination. En outre, les faits en question doivent être d'une certaine gravité.

a) Le principe de la double incrimination

« *L'extradition met en présence deux systèmes répressifs qui n'ont pas été unifiés. Pour être extradable, le fait reproché à la personne poursuivie doit être punissable en vertu tant du droit pénal de l'Etat requérant que celui de l'Etat requis (...)* »[333]. Il va de soi que l'incrimination de l'Etat requérant est indispensable : moyen d'exercer sa compétence répressive, l'extradition suppose, préalablement, l'existence de cette compétence. Il pourrait n'être pas nécessaire, en revanche, que le fait soit aussi incriminé par l'Etat requis. Il est en

[330] A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *Droit pénal international*, *op-cit*., p.345.
[331] Voir A. DUCEL, « Etude comparée des pratiques française et anglo-américaine de l'extradition », Thèse, Montpellier, 1988 (spécialement le titre deuxième).
[332] Ph. RICHARD, *op-cit*., p.654.
[333] Y. RODRIGUEZ, « Les difficultés du droit international face aux atteintes à la navigation aérienne », Thèse, Toulouse, 1976, p.219.

même temps difficilement imaginable et admissible que l'Etat requis extrade un individu pour des actes que son droit interne ne pénalise pas. Citons encore à titre d'exemple, la convention européenne de 1957 dont l'article 2 prévoit que « *donneront lieu à extradition les faits punis par les lois de la partie requérante et de la partie requise* (…) ». L'exigence de la double incrimination répond tout simplement au principe selon lequel l'Etat ne participe qu'à la répression de faits qu'il considère lui-même comme criminels. L'extradition suppose donc entre les deux Etats un accord sur les valeurs à protéger[334].

b) L'exigence d'un minimum de gravité des faits poursuivis

L'extradition étant un mécanisme lourd et coûteux pour les Etats concernés, et coercitive pour la personne qui en est l'objet, il est logique qu'elle soit réservée aux infractions relativement graves. A *contrario*, l'extradition n'aura pas lieu si la personne réclamée a commis seulement de petits larcins[335].

Depuis 1945, les Etats n'apprécient plus la gravité de l'infraction par voie d'énumération mais selon une clause générale basée sur le taux de la peine. Cette référence au degré de gravité de la peine, encourue ou prononcée, se mesure soit dans la seule loi de l'Etat requérant, soit des lois de l'Etat requérant et de l'Etat requis et suivant le critère soit de la qualification des faits (crimes, délits et contraventions), soit du quantum de la peine. En somme, il existe « des combinaisons variées de ces techniques » dans la loi et dans les traités[336]. Les rédacteurs de la convention européenne de 1957 ont adopté un critère de gravité unique pour l'Etat requérant et pour l'Etat requis, qu'il s'agisse de l'extradition à fin de jugement ou à fin d'exécution[337]. Quant aux conventions bilatérales, si la plupart s'alignent sur la loi française de 1927 en exigeant au minimum deux ans[338], d'autres se contentent d'une « peine d'au moins un an »[339].

---

[334] J. PRADEL et G. CORSTENS, *Droit pénal européen*, *op-cit*., p.116.
[335] Il est également établi que lorsque la personne poursuivie risque de se voir condamner à certaines peines d'un type particulier (comme la peine de mort), son extradition n'a pas à être accordée.
[336] C. LOMBOIS, *Droit pénal international*, *op-cit*., p.465.
[337] Selon l'article 2, §1 de cette convention, « *Donneront lieu à extradition les faits punis par les lois de la partie requérante et de la partie requise d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté, d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine plus sévère. Lorsqu'une condamnation à une peine est intervenue ou qu'une mesure de sûreté a été infligée sur le territoire de la partie requérante, la sanction prononcée devra être d'une durée d'au moins quatre mois* ».
[338] Voir l'article 4 de la loi de 1927 ; voir également A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *Droit pénal international*, *op-cit*., p. 410 (éd. 2005).
[339] Voir les conventions bilatérales entre la France et les pays suivants : Algérie, Congo, Iran, Madagascar, Niger, Pérou, République centrafricaine, Sénégal, Tchad, Tunisie, citées par A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *op-cit*., p.411 (éd. 2005).

2/ La nature de l'infraction : l'exclusion des infractions politiques, militaires et financières

En droit extraditionnel classique, il existe une règle généralement admise : point de remise possible lorsque la personne est poursuivie ou punie pour une infraction politique, militaire ou financière.

Au nom de certaines valeurs de la démocratie, l'extradition est en principe refusée lorsqu'elle porte sur l'auteur d'infractions qui ont une nature politique. L'idée qui sous-tend cette règle, c'est que le droit extraditionnel ne doit pas aider un Etat dans sa lutte contre le pluralisme politique. Il existe aussi d'autres exceptions pour les infractions militaires et celles de nature financière ou fiscale.

Il apparaît de ce qui précède que l'efficacité de la lutte contre le terrorisme peut se heurter à certaines règles classiques du droit de l'extradition. C'est pourquoi, en adoptant le principe de l'extradition, les conventions antiterroristes ont dû aménager ces règles.

II/ L'admission du principe d'extradition dans les conventions antiterroristes

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'extradition forme l'un des volets du fameux diptyque *aut dedere aut judicaire* : elle constitue « *la sanction nécessaire aux règles sur la compétence internationale* »[340]. Outre qu'elle permet à l'Etat requis de se débarrasser d'un individu indésirable, et à l'Etat requérant de sauver la face en mettant la main sur un justiciable, l'extradition comble théoriquement les lacunes de la répression en évitant qu'un malfaiteur ne profite de l'indifférence de la plupart des lois pénales à l'égard des infractions commises par des étrangers dans des pays étrangers. Dans leur quête d'efficacité contre le terrorisme, les conventions relatives à ce phénomène ont donc intégré le principe d'extradition dans leur système compte tenu de la mobilité extraordinaire des terroristes. En l'adoptant, les conventions antiterroristes modifient les règles classiques de l'extradition (A), d'une part, et d'autre part, règlent la question sur le fondement juridique de l'extradition entre Etats parties par l'incorporation de principes directeurs en la matière (B). Néanmoins, elles ne parviennent toujours pas à régler la question relative à l'automaticité de l'extradition des terroristes entre les Etats parties (C).

[340] H. DONNEDIEU DE VABRES, *Les principes modernes du droit pénal international*, *op-cit*., p.248.

A/ La modification des règles classiques de l'extradition

Le régime classique de l'extradition, tel qu'on vient de le voir, comporte des règles qui constituent de véritables obstacles à l'extradition des terroristes. Ces obstacles renvoient surtout aux conditions tenant à la nature de l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée et à celles liées à la réciprocité de l'incrimination. Aussi, pour les besoins de l'extradition, les conventions antiterroristes ont non seulement dépolitisé les actes de terrorisme (1), mais également levé l'obstacle lié au principe de la double incrimination (2).

1/ La dépolitisation des actes terroristes : de la fiction à la consécration

La dépolitisation du terrorisme a avant tout une finalité répressive. S'entendant ainsi sur la nécessité de répression, la communauté internationale a élevé le terrorisme, à travers les instruments antiterroristes, en une infraction vidée de toute allusion politique (b). Mais, il faut reconnaître que cette dépolitisation du terrorisme s'inspire de celle longtemps admise en matière de délits ou infractions politiques (a).

a) A l'origine, une première fiction : la dépolitisation du délit politique

Traditionnellement, le problème du délit politique et du régime répressif applicable à celui-ci, ressort à une certaine philosophie de l'Etat et répond à une certaine conception de la liberté. L'extradition, mesure exceptionnelle à la règle de l'hospitalité et de l'asile, était seulement appliquée dans les cas jugés les plus graves. Lorsque (sous l'influence de l'Ecole du droit naturel) se développa l'idée de la nécessaire collaboration entre les Etats pour la répression des crimes et des délits, le droit d'asile, abandonné pour les délits de droit commun, fut revendiqué par les délinquants politiques comme une nécessité sociale. Le « grand crime collectif de lèse-majesté », que fut la Révolution française, marqua une orientation nouvelle. Le droit à la révolte était né, et le « crime d'Etat » se transforma en « délit politique »[341].

[341] La doctrine du droit pénal distingue trois théories du délit politique :
- la théorie objective considère que la nature de l'intérêt ou du droit auquel l'infraction porte atteinte, en détermine le caractère politique ;
- la théorie subjective, appliquée surtout en matière d'extradition, tient compte principalement de la volonté de l'agent : *est politique l'infraction dont soit le mobile, soit le but est politique* (Cf., Glaser, « Les infractions

Le climat de tolérance à l'égard des délits politiques, inspiré par les révolutions bourgeoises et l'extension du libéralisme qui s'en est suivi, devait au cours du IXe siècle se refléter dans la plupart des législations européennes. Sans définir sur le plan juridique la notion de délit politique, un régime répressif différencié a été instauré à l'égard de celui-ci[342]. C'est la loi belge du 1er octobre 1833 sur les extraditions qui fut une des premières en Europe à établir le principe de non-extradition des délinquants politiques. Son article 6 se lit comme suit : « *Il sera expressément stipulé que ces traités que l'étranger ne pourra être poursuivi et puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition, ni aucun fait connexe à un semblable délit, ni pour aucun des crimes ou délits non prévus par la présente loi ; sinon, toute extradition, toute arrestation provisoire sont interdites* »[343].

Très rapidement, le principe de la non-extradition pour crimes ou délits politiques trouva son prolongement dans les relations entre Etats, dérogeant ainsi à la règle de la nécessaire collaboration des Etats en matière répressive. Solidement appuyée sur le sens commun, qui refuse de confondre le criminel ordinaire et l'opposant politique (les deux pouvant parfois, voire souvent user des mêmes méthodes), cette distinction soulève des difficultés dans son application[344]. Mais, communément, on s'entend à reconnaître aux auteurs de crimes ou délits politiques un certain désintéressement personnel de leur action. S'ils ont choisi de se mettre en marge de la légalité, c'est pour servir un idéal ou une idéologie, dont les desseins et les objectifs dépassent de fort loin leurs intérêts particuliers. Ainsi, le crime ou le délit peut être le même, les motivations qui l'ont fait commettre par un « gangster » ou un « délinquant politique » semblent n'avoir pas de commune mesure[345]. Il apparaît, dès lors, que l'élément

---

internationales, le délit politique et l'extradition », Revue de droit pénal et de criminologie, 1947, pp772-773) ;

- enfin, la théorie mixte unit les deux critères dans l'appréciation du caractère politique du délit : *une infraction sera politique si son objectif est politique et si l'auteur agit dans un but politique*.

[342]En ce qui concerne des études complètes sur la notion de délit politique, voir notamment R. RODIERE, « Le délit politique », Thèse, Paris, 1931 ; Pierre A. PAPADATOS, *Le délit politique*, Librairie E. Droz, Genève, 1935 ; Ch. V.D. WINJGAERT, « La définition du « délit politique » dans la théorie et la pratique du droit de l'extradition », Mélanges en l'honneur du doyen Pierre Bouzat, Paris, Pedone, 1980, pp507-535.

[343] Ce principe fut repris dans la plupart des législations européennes en matière d'extradition. C'est le cas notamment de la loi française du 10 mars 1927 qui disposa dans sont article 5 que : « l'extradition n'est pas accordée lorsque le crime ou le délit a un caractère politique, ou lorsqu'il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique ». Voir S. GLASER, *Droit international pénal conventionnel* , Bruxelles, 1970, pp53 et 207 ; du même auteur : « Quelques observations sur le détournement d'aéronefs », RGDIP, 1972, pp 12-35.

[344] Faut-il retenir un critère objectif de délit politique, et donc traiter comme tel toute atteinte à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics ou un critère subjectif, et s'attacher essentiellement aux mobiles de l'infraction ?

[345] C'est une hypothèse d'école car, dans la réalité, cette analyse peut paraître erronée comme l'atteste l'analyse de Henri Lévy-Bruhl : « *Les mobiles qui poussent un homme à commettre un délit, sont très souvent complexes, et l'analyse qui permettait de les classer dans l'une ou l'autre catégorie, serait trop délicate pour ne pas être*

d'appréciation doit tenir compte à la fois de l'état d'esprit de l'auteur de l'acte incriminé, mais également au but poursuivi, lequel vise à modifier un ordre politique, économique ou social existant.

L'histoire nous enseigne que, très souvent ce sont des crimes qualifiés « d'atroces » ou de « barbares » commis contre des personnages représentatifs de la société qui apparaissent plus susceptibles d'ébranler un régime lorsque toutes les voies légales et démocratiques paraissent bouchées ou ont été épuisées en vain. Or, ce sont précisément de tels crimes que le droit entend exclure de l'hospitalité et de l'asile, traditionnellement accordés aux auteurs de crimes ou délits politiques : attentats contre les chefs d'Etat et de gouvernement ou même des membres proches de leur entourage. Pour y parvenir, le droit a semble-t-il eu recours au procédé de la fiction. La dépolitisation des crimes ou délits politiques pour faire perdre à ceux-ci leur spécificité[346]. Le premier élément remarquable dans cette optique, est constitué par la clause belge dite aussi « clause d'attentat » contenue dans la Constitution belge du 22 mars 1856, qui fait du régicide un crime de droit commun au point de vue de l'extradition. Selon cette clause, n'est plus considéré comme « *délit politique ni fait connexe à un semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait soit du meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement* ». C'est donc par le truchement d'une fiction que l'on est parvenu à vider certains actes (pourtant politiques) de toute allusion politique.

Selon François Geny, « *les fictions juridiques ne s'attachent pas à scruter la vraisemblance, elles heurtent franchement ce que l'esprit tient pour la réalité des choses. Bien plus, c'est en faussant délibérément celles-ci qu'elles aboutissent à assujettir la vie sociale au précepte jugé désirable* »[347] ; ou tout simplement « *altérer par la pensée la réalité des choses* », telle est la fiction selon les termes de Françoise Tulkens[348]. Jean Dabin exprime la même idée en ces termes : « *La fiction énonce comme vraie aux yeux du droit une proposition qui, par hypothèse, est fausse* »[349]. Dans sa thèse, R. Dekkers considère simplement la fiction comme un emploi sciemment inexact des catégories en vigueur et en donne une définition plus élaborée : « *La fiction est un procédé technique qui consiste à placer par la pensée un fait, une chose ou une personne dans une catégorie juridique,*

---

souvent arbitraire » dans « Les délits politiques, recherche d'une définition », Revue française de sociologie, 1964, p.132.

[346] P. MERTENS, « L'introuvable acte de terrorisme », *op-cit*., p.30.

[347] *Science et technique du droit privé positif*, Paris, 1921, p.360.

[348] « Le délit politique en droit belge et le sort qui y est réservé dans la convention européenne pour la répression du terrorisme », Revue de droit pénal et de criminologie, numéro spécial « *Extradition et terrorisme »*, n° 1 et 2, 1980, p.90.

[349] *Technique de l'élaboration du positif*, Bruxelles, 1935, p.275.

sciemment impropre, pour la faire bénéficier par voie de conséquence de telle solution pratique propre à cette catégorie »[350].

Le recours au procédé de la fiction a permis de dépolitiser le délit ou crime politique. Mais si le procédé a réussi, une question demeure entière. Pourquoi est-il fait recours en l'espèce au procédé de la fiction ou encore, quelle fonction a-t-il rempli ? De manière générale, la fiction intervient surtout pour introduire dans un système de droit des concepts nouveaux qui ne coïncident pas ou coïncident mal avec les systèmes antérieurs. Grâce à la fiction, le système garde sa cohérence, et les résultats poursuivis sont atteints sans créer d'incompatibilité[351].

Selon F. Tulkens, la fiction remplit entre autres fonctions, celle de transition qui est surtout reconnue en droit international. En effet, « *La fiction*, écrit-elle*, habitue à l'idée nouvelle, dont le principe pourra alors après un certain temps être accepté directement par le milieu juridique et social, sans qu'il soit encore nécessaire de passer par le détour de la qualification fictive* »[352]. L'insertion automatique – ou si l'on préfère- la transposition de la « clause d'attentat » dans les conventions relatives au terrorisme en est une illustration de cette fonction de transition de la fiction.

b) La consécration de la dépolitisation du terrorisme

Avant d'aborder la dépolitisation du terrorisme dans les conventions, il convient d'abord de présenter les arguments ayant conduit à ce processus.

b-1/ Les arguments en faveur de la dépolitisation du terrorisme

Comme, il a été dit précédemment, la volonté de ne plus faire entrer le terrorisme dans l'exception politique s'est affichée dès la « clause d'attentat » ou « clause belge » de 1856. Quelques années plus tard, en 1892, l'Institut de droit international, au cours de sa session de Genève, a adopté une résolution sur l'extradition proposant l'exclusion de plusieurs (dont

[350] *La fiction juridique*, Thèse, Bruxelles, 1935, p. 275, cité par F. TULKENS, *op-cit*., p. 91.
[351] *Ib*.
[352] Ibid., pp 91-92, F. Tulkens attribue à la fiction deux autres fonctions : la fonction d'inclusion qui permet d'atteindre le résultat recherché et la fonction d'exclusion, c'est-à-dire occulter la nature de la mesure instituée (l'extradition des délinquants) afin d'assurer une compatibilité apparente avec le principe de la reconnaissance du droit d'asile politique, p.91. Pour une analyse complète de la notion de fiction, voir J.J.A Salmon, « Le procédé de la fiction en droit international public », RBDI, 1974, vol. X, pp 11-35.

terroristes) de la catégorie des délits politiques[353]. La gravité particulière de ces crimes terroristes oblige donc à faire abstraction de leur caractère politique.

La convention de Genève de 1937 fut le premier instrument à agir dans ce sens. Dans son article 8, alinéa 1, elle énonce que « *[…] les faits prévus aux articles 2 et 3 sont compris comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu ou à conclure entre les Hautes parties contractantes* ». Les alinéas 2 et 3 du même article généralisent cette règle pour les hautes parties contractantes qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité, et pour ceux sur leur territoire de qui l'acte a été commis et contre lesquels il a été dirigé.

De nos jours, nous retrouvons des dispositions analogues dans le droit conventionnel relatif au terrorisme. L'idée motrice de la dépolitisation juridique du terrorisme est que certains actes sont tellement cruels et odieux par la méthode employée ou en raison de leurs conséquences, qu'il ne peut plus être justifié de les ranger dans la catégorie d'infractions politiques avec les conséquences rattachées à cette catégorie d'infractions[354]. Ainsi, les deux critères essentiels sur lesquels on a opéré la dépolitisation du terrorisme sont, d'une part, la cruauté de l'action dans la méthode employée et la gravité de ses conséquences, d'autre part.

Pour ce qui est du premier, celui relatif à la **cruauté**, il est admis qu'en cas de crimes, considérés comme particulièrement atroces ou sordides, cette nature les prive du caractère politique et, par conséquent, les privilèges qui en résultent. Dans son cours à l'académie de droit international de La Haye consacré au « terrorisme international », Antoine Sottile a soutenu que les infractions terroristes, bien que représentant souvent un aspect politique, sont des infractions de droit commun. Le terrorisme est, selon lui, politique par son but théorique, et de droit commun par son élément matériel, c'est-à-dire la modalité d'exécution. La clarté de son raisonnement mérite d'être exposée :

« *Le délit politique n'étant que l'expression d'une idéologie politique, la méthode d'action ne peut être qu'une méthode idéologique. La terreur n'étant certes pas une méthode idéologique, mais un élément de droit commun, l'infraction politique réalisée par la méthode terroriste cesse d'être une infraction politique (…). La méthode (la terreur) corrompt, transforme et*

[353] Selon l'article 2 de la résolution, ne sont pas considérés comme politiques les crimes mixtes ou connexes à des délits politiques qui constituent les « crimes les plus graves au point de vue de la morale et du droit commun, tels que l'assassinat, le meurtre, l'empoisonnement, les mutilations et les blessures de ce genre et les attentats aux propriétés, par incendie, explosion, inondation, ainsi que les vols graves, notamment ceux qui sont commis à main armée et avec violence », Ann. IDI, *op-cit*., pp217-218. Voir aussi l'article 4 de la même résolution précédemment cité.

[354] J. GOL, « Aspects internationaux du terrorisme et de sa répression », Studia diplomatica, 1985, n° 4, p. 383.

dénature l'infraction en infraction de droit commun. Cette méthode supprime le caractère idéologique de l'infraction et fait de la terreur l'élément prépondérant de l'acte »[355].

En d'autres termes, même si les terroristes estiment pouvoir revendiquer le caractère « désintéressé » de leurs actions compte tenu notamment de l'importance des risques encourus, cet argument est insoutenable pour la simple raison que les moyens utilisés dénaturent leurs actions. Le professeur Roux ne déclarait-il pas à la VIe CIUDP : « *Il est des crimes tellement odieux, tellement barbares que leurs mobiles, même désintéressés, ne sauraient excuser, tels sont par exemple les crimes terroristes* »[356].

Quant au deuxième critère qui a inspiré à la dépolitisation du terrorisme, à savoir la **gravité des conséquences de l'action**, il a trait au danger que celle-ci implique pour les intérêts de la Communauté internationale. Mais dans le cas d'un acte préparatoire, comment déterminer la gravité de l'acte ? Si celle-ci se juge par rapport aux conséquences possibles, nous tombons dans le cadre d'une analyse objective puisque basée sur les effets de l'acte. Si l'on se base sur les intentions de l'auteur, il sera difficile au stade des actes préparatoires de préjuger de la gravité de l'acte final. Autant dire que si la dépolitisation technique (ou juridique) du terrorisme est nécessaire pour assurer sa répression, autant il est impossible pour l'instant de séparer l'infraction terroriste de l'infraction politique. En d'autres termes, la « dépolitisation conceptuelle » du terrorisme est impossible compte tenu de la différence d'approche des pays occidentaux et des pays du tiers-monde. La réalité de cette diversité n'est pas nouvelle[357]. Lors des débats de 2001 à l'Assemblée générale des Nations-Unies, revient en effet le souci de différencier ce qu'il faut entendre par « terrorisme » et « mouvement d'autodétermination ». Notre propos n'est pas nouveau, mais c'est cette façon des Etats d'envisager le problème, en droit international, qui rend récurrente cette inéluctable constatation. Néanmoins, les Etats ont effectivement convenu de recourir à la théorie dite de « l'élimination »[358] qui consiste à exclure par convention les infractions terroristes de la catégorie hétérogène des délits politiques. La dépolitisation apparaît ainsi comme « l'axe privilégié de la politique juridique contre le terrorisme »[359]. C'est cette optique que l'AGNU

---

[355] *op-cit*., p.104. Voir dans ce sens G. LEVASSEUR, pour qui, « lorsqu'un acte de terrorisme est lié à une infraction politique, c'est lui qui devient l'élément principal et l'infraction politique n'est que l'accessoire » in G. GUILLAUME et G. LEVASSEUR, *Terrorisme international*, Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, Paris, Pedone, 1977, p.117.

[356] Actes de la VIe CIUDP, *op-cit*., p.64.

[357] Cette divergence est présente dès les premiers débats à l'AGNU en 1972, cf., titre 1er de cette partie.

[358] L'expression vient de Vespasien Pella. Selon lui, « (…) *pour se protéger du danger que représente le terrorisme pour tous les Etats civilisés, on s'est efforcé, par l'admission de la théorie de l'élimination, de l'exclure de la catégorie des délits politiques* » dans « *La répression des crimes contre la personnalité de l'Eta*t », RCADI, 1930-III, T. 33, pp 677 et s.

[359] H. LABAYLE, « Droit international et lutte contre le terrorisme », AFDI, 1986, p.120.

avait encouragé les Etats à ne pas considérer les infractions liées au terrorisme comme des infractions politiques[360]. Néanmoins, seules quelques conventions ont exclu expressément les actes de terrorisme de la catégorie des infractions politiques.

b-2/ La dépolitisation du terrorisme dans les instruments antiterroristes

Au niveau universel, ce sont les conventions dites de la « deuxième génération »qui dépolitisent les actes terroristes. En substance, celles-ci déclarent que :«*pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire entre Etats parties, aucune des infractions visées (...) n'est considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques* »[361]. Les plus anciennes, quant elles, n'expriment pas cette dépolitisation de façon explicite[362], à l'exception de la convention de Tokyo de 1963 qui maintient l'exception d'infraction politique[363].

Au niveau régional, la convention européenne de 1977 refuse automatiquement le caractère politique des infractions terroristes énumérées à l'article premier. Quant à l'article 2 de la même convention, il autorise la dépolitisation d'infractions particulières (la tentative, la participation ou la complicité), laissant tout de même la faculté aux Etats de les considérer comme politiques ou non[364]. De même, les conventions de l'ASACR de 1987 et celle de l'OEA de 2002 privent les actes terroristes de leur caractère politique[365]. Une ambiguïté entoure par contre la volonté des conventions de la LEA et celle de l'OCI de dépolitiser les actes terroristes. En effet, dans son article 2 (b) de la convention arabe de 1998 déclare *expressis verbis* qu' « *aucune des infractions visées* [dans la convention] *ne constitue une*

---

[360] Déclaration de 1996 complétant celle de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international ; déclaration annexée à la résolution 51/210. Voir dans le même sens, le paragraphe 3.g de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité où celui-ci demande à « (…) *tous les Etats de veiller, conformément au droit international ; à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes, ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés* ».

[361] Convention AGNU de 1997 (article 11) ; convention AGNU de 1999 (article 14) ; convention AGNU de 2005 (article 15).

[362] Convention de La Haye de 1970 (art. 7) ; convention de Montréal de 1971 (art. 7) ; convention AGNU de 1973 (art. 8 § 1) ; convention AGNU de 1979 (art. 10) ; convention de Rome de 1988 (art. 10).

[363] Selon son article, en effet, « (…) aucune disposition de la présente convention ne peut être interprétée comme autorisant ou prescrivant l'application de quelque mesure que ce soit dans le cas d'infractions à des lois pénales de caractère politique (…) ».

[364] Nous reviendrons dans le chapitre 2, du titre 1 de la 1e partie, sur cette ambivalence que l'on retrouve dans la majorité des instruments antiterroristes.

[365] Convention de l'ASACR (articles 1 et 2) ; convention de l'OEA de 2002 (article 11).

infraction politique. Aux fins de la présente, aucune infraction (...) – même lorsqu'elles sont inspirées par des mobiles politiques – ne sera ne sera considérée comme une infraction politique ». Mais plus loin, l'article 6 (a), elle prévoit que « *l'extradition ne pourra se faire (...) si le crime pour lequel l'extradition est demandée est considérée comme ayant un caractère politique, selon les règles juridiques appliquées dans l'Etat contractant auprès duquel l'extradition est demandée* ». Il en va de même de la convention de l'OCI, largement inspirée par celle de la ligue arabe.

En définitive, toutes les conventions ne dépolitisent pas le terrorisme, loin s'en faut[366]. Ce procédé de contournement n'est pas bien accueilli par la doctrine. G. Levasseur estime que « *ce procédé est critiquable en ce qu'il affirme non politiques des agissements dont le caractère évident est d'être inspirés par un but et par des mobiles politiques et parfois des agissements dans le cadre d'une lutte préexistante et bien connue* »[367]. L'idée de réprimer efficacement le terrorisme est acceptée par la doctrine, mais celle-ci critique le procédé utilisé : « *N'eût-il pas été moins hypocrite de conserver à la violence terroriste son caractère politique tout en faisant clairement une exception au principe de non-extradition des auteurs d'infractions politiques ?* »[368].

Bien qu'elle ne fasse pas l'unanimité, la dépolitisation du terrorisme est généralement acceptée afin de faciliter l'extradition des terroristes. Celle peut toutefois se heurter à l'exigence traditionnelle de la double incrimination.

2/ Le dépassement de l'obstacle lié à la règle de la double incrimination

La double incrimination est une exigence en matière d'extradition qui peut constituer un obstacle sérieux à la répression du terrorisme. Aussi, les textes conventionnels de lutte contre le terrorisme contiennent-ils des dispositions spécifiques dont la mise en œuvre suppose que cet obstacle soit levé.

Qu'il s'agisse des conventions universelles ou régionales, la question de la double incrimination est en effet résolue en raison de leur caractère ciblé. Une fois ratifiées leur application présuppose que les actes visés tombent sous le coup de la loi pénale des Etats

[366] Les conventions conclues sous les auspices des institutions spécialisées ne dépolitisent pas le terrorisme. Sur le plan régional, les conventions suivantes ne dépolitisent pas expressément le terrorisme : la convention de l'OEA de 1971 (articles 5 et 6) ; convention de l'OUA de 1999 (article 8 § 2).
[367] « Le problème de l'infraction politique dans le droit de l'extradition », JDI, 1990, note 34, p.572.
[368] A. HUET et R. KOERING-JOULIN, *Droit pénal international*, PUF, 2005, p.364.

parties, au besoin que ces derniers aient modifié leur législation afin de la mettre en conformité avec les conventions antiterroristes.

Il n'en demeure pas moins que certaines difficultés subsistent encore. D'une part, tous les Etats n'étant pas parties à l'ensemble des conventions antiterroristes, certaines lois pénales peuvent présenter des lacunes tenant à l'incrimination des actes visés par ces instruments. D'autre part, les différentes conventions ne visent que certains aspects particuliers de la criminalité terroriste, si bien que certaines manifestations terroristes peuvent rester en dehors de leur champ d'application, comme par exemple le terrorisme informatique.

B/ Les principes directeurs de l'extradition des terroristes

Les conventions antiterroristes internationales[369] ou régionales qui ont adopté l'extradition comme une méthode de répression solidaire des terroristes, ont posé en même temps quelques règles de base. Il s'agit de mesures qu'elles ont incorporées en vue de mieux faciliter l'extradition des terroristes présumés. Parmi celles-ci, nous en retiendrons quatre.

1/ Les infractions qualifiées de terroristes sont extraditionnelles

Une fois définies, les infractions qu'elles couvrent, les conventions antiterroristes prévoient que celles-ci sont extradables entre les Etats parties. Cette considération vaut non seulement pour les traités d'extradition à venir, mais aussi pour ceux déjà conclus entre Etats parties : « *L'infraction est de plein droit comprise comme cas d'extradition dans tout traité conclu entre Etats contractants. Les Etats contractants s'engagent à comprendre l'infraction comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux* ». Les conventions universelles sont unanimes sur ce point[370]. Au niveau régional, seules les conventions européenne telle qu'amendée par le protocole de 1977 (article 4, §1), celle de

[369] Au niveau international, seules les conventions de Tokyo de 1963 et de Montréal de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques ou en feuilles aux fins de détention, ne prévoient pas l'extradition.

[370] Il s'agit : convention de la Haye de 1970 (art.8, §1) ; convention de Montréal de 1971 (art.8, §1) ; convention AGNU de 1973 (art.8, §1) ; convention AGNU de 1979 (art.10, §1) ; convention de Vienne de 1980 (art.11, §1) ; convention de Rome de 1988 (art.11, §1) ; convention AGNU de 1997 (art.9, §1) ; convention AGNU de 1999 (art.11, §1) et convention AGNU de 2005 (art.13, §1).

l'ASACR de 1987 (article 3, §3) et celle de l'OUA de 1999 (article 9) ont intégré cette disposition[371].

2/ Les conventions antiterroristes comme base juridique de l'extradition

Dans la mesure où certains pays, principalement ceux du « *common law* », exigent l'existence d'un traité d'extradition pour accorder celle-ci, les conventions antiterroristes ont tenu compte de cette exigence en faisant office de traité d'extradition en cas d'absence de celui-ci entre les Etats parties. Avec quelques différences rédactionnelles, elles prévoient en effet que « *lorsqu'un Etat partie subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, l'Etat partie requis à la latitude de considérer la présente convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne l'infraction. L'extradition est subordonnée aux autres conditions prévues par la législation de l'Etat requis* »[372].

Néanmoins, il faut reconnaître qu'il ne s'agit que d'une possibilité et non d'une obligation puisque les conventions antiterroristes parlent de « latitude » ou de « possibilité » pour les Etats parties de les considérer comme traités d'extradition.

Au niveau régional, nous pouvons constater que les conventions de la LEA, de l'OCI et de l'OUA constituent de véritables traités d'extradition puisqu'ils définissent de manière détaillée le régime juridique ainsi que la procédure d'extradition[373].

3/ Les conventions antiterroristes permettent la reconnaissance des infractions comme extradables selon la législation de l'Etat requis

C'est l'hypothèse dans laquelle les Etats concernés par l'extradition (Etat requérant et Etat requis) ne subordonnent pas celle-ci à l'existence d'un traité spécifique. L'extradition est alors possible sur la base du droit interne de l'Etat requis. C'est une sorte de confiance mutuelle entre les Etats parties qui « *reconnaissent les infractions comme cas d'extradition*

[371] La convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme de 2001 est moins exigeante, puisqu'elle stipule tout simplement que « Dans le cadre de leurs mutuelles, les parties considèrent que les actes visés à l'article 1er alinéa 1, constituent des infractions pouvant entraîner l'extradition » (article 2, §2). La convention interaméricaine contre le terrorisme de 2002 parle, quant à elle, de transfèrement (art.10) sur lequel nous reviendrons.

[372] Voir art.8, §1 commun aux conventions de la Haye de 1970, de Montréal de 1971 et de l'AGNU de 1973 ; art.10, §2 de la convention de Vienne de 1980 ; art.11, §1 de la convention de Rome de 1988 ; art.9, §2 de la convention de l'AGNU de 1997 ; art.11, §2 de la convention de l'AGNU de 1999 ; et art.13, §2 de la convention de l'AGNU de 2005.

[373] Convention LEA de 1998 et OCI de 1999 (partie III, chapitre 1er, art.22 à 28) ; convention de l'OUA de 1999 (partie IV, art.8 à 13).

entre eux dans les conditions prévues par le droit de l'Etat requis ». Il n'est pas inutile de préciser que cette confiance n'emporte pas obligation d'extrader, mais seulement une possibilité à l'appréciation des Etats. Dans la pratique, cette disposition peut valoir garantie de réciprocité : l'Etat requis s'assure en général que dans la situation inverse, l'autre Etat accepterait aussi de lui extrader un terroriste présumé.

4/ Les conventions antiterroristes modifient les dispositions des traités d'extradition incompatibles

Cette hypothèse, bien que logique à certains égards, n'est pas prévue par tous les instruments juridiques relatifs au terrorisme. Ce sont les conventions adoptées aux Nations unies après les années quatre-vingt-dix et deux conventions régionales. Selon la formule retenue : « *les dispositions de tous les traités ou accords d'extradition conclus entre Etats parties relatives aux infractions visées (...) sont réputées être modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles* (…) »[374]. De cette manière, les conventions antiterroristes en question évitent aux Etats parties de réviser les traités d'extradition auxquels ils sont parties.
En dépit de ces principes encadrant l'extradition, une question reste en suspens, celle relative à l'extradition automatique des terroristes.

C/ La question de l'extradition automatique en matière de terrorisme

On retrouve dans la quasi-totalité des conventions antiterroristes, la clause suivante : « *L'infraction est de plein droit comprise comme cas d'extradition (…)* ». En réalité, ces conventions ne contiennent pas de clause d'extradition obligatoire. Elles considèrent simplement les actes qu'elles répriment comme extradables[375].

Jacques Borricand pense que les principes du droit extraditionnel classique ne peuvent plus être maintenus dans un monde en profonde mutation où la solidarité interétatique tend à se renforcer pour mieux combattre les formes nouvelles de la criminalité internationale[376]. Nous convenons qu'à défaut d'obligation conventionnelle – voire coutumière liant l'Etat

[374] Convention de l'AGNU de 1997 (art.9, §5) ; convention de l'AGNU de 1999 (art.11, §5) ; convention de l'AGNU de 2005 (art.13, §5) ; convention européenne telle qu'amendée par son protocole de 1977 (art.3) ; et convention de l'ASACR de 1987 (art.III).
[375] La convention de Tokyo de 1963 stipule même *expressis verbis* qu'« *aucune disposition de la présente convention ne doit être interprétée comme créant une obligation d'accorder l'extradition* » (article 16, §2).
[376] J. BORRICAND, « L'extradition des terroristes », RSC, n°1, janvier-mars 1980, pp 661-691.

requis et l'Etat requérant, la décision d'octroyer ou non l'extradition relève du pouvoir souverain de l'Etat requis.

Par ailleurs, bien que certains auteurs aient montré les avantages d'une extradition à une poursuite sur place, recommandant par là même aux Etats de privilégier la première[377], les conventions universelles n'établissement aucune priorité entre extradition et poursuite[378]. L'affaire de Lockerbie, devant la CIJ, a permis de rappeler le statisme de cette situation : « [l]*es Etats-Unis et le Royaume-Uni étaient en droit de demander à la Libye l'extradition des deux ressortissants libyens accusés par les autorités américaines et britanniques d'avoir contribué à la destruction de l'avion disparu lors de l'incident de Lockerbie (...). La Libye était de son côté en droit de refuser une telle extradition et de rappeler à cet effet que son droit interne, comme d'ailleurs celui de nombreux pays, prohibe l'extradition des nationaux. Au regard du droit international général, l'extradition est en effet une décision souveraine de l'Etat requis, qui n'est jamais tenu d'y procéder* »[379].

Un effort dans le sens d'une systématisation du recours à l'extradition a été mené au niveau régional. Les expériences d'intégration régionales sont, en effet, les lieux « basics » d'une évolution du droit et de la pratique extraditionnelle. Pour la convention de l'OUA de 1999, l'extradition est obligatoire seulement si l'Etat requérant est celui du lieu de commission de l'acte terroriste[380]. De son côté, la convention européenne de 1977 telle qu'amendée par son protocole, bien que limitée par ses articles 5 et 13 (sur lesquels nous reviendrons dans le titre deuxième de cette partie), a l'immense intérêt de faire acte novateur, en la matière. Nous pouvons remarquer que son article premier énumère des actes qui devront obligatoirement faire l'objet d'une extradition. Pour Charles Vallée, il y a ainsi « (…) *renversement des priorités par rapport aux conventions internationales* »[381].
L'Union européenne est encore allée plus loin en instaurant le mandat d'arrêt européen dans le but d'avantage l'extradition.

---

[377] Ph. RICHARD, « Droit de l'extradition et terrorisme. Risques d'une pratique incertaine : du droit vers le non-droit ? », *op-cit*., p.660.
[378] Voir *supra*, section 2, § 2, II, B.
[379] Déclaration commune des juges Evensen, Tarassov, Guillaume et Aguilar Mawdsley jointe à l'ordonnance de la CIJ du 14 avril 1992 ; CIJ, Affaire sur les questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971, résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne/Royaume-Uni), mesures conservatoires, Rec. 1992, p.24.
[380] «(…) *les Etats parties s'engagent à extrader toute personne poursuivie, inculpée ou condamnée pour des actes terroristes commis dans un autre Etat partie et dont l'extradition est sollicitée par cet Etat* (…) » (article 8, § 1).
[381] « La convention européenne pour la répression du terrorisme », AFDI, 1976, p.776.

III/ La simplification de la procédure d'extradition : le mandat d'arrêt européen (MAE)

Imaginé dés 1997, le MAE a été accéléré par les attentats du 11 septembre 2001 qui ont en quelque sorte facilité l'adoption de la décision-cadre du 13 juin 2002 faisant suite au conseil de Tampere. Destiné à remplacer la procédure d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne, le MAE se définit comme « *une décision judiciaire émise par un Etat membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté* »[382]. Son objectif est donc de « *supprimer l'extradition entre Etats membres et à la remplacer par un système de remise entre autorités judiciaires pour (ainsi) supprimer la complexité et les risques de retards inhérents aux procédures d'extradition actuelles* »[383]. Sans être limité aux seules infractions terroristes, le MAE est prévu pour toute infraction punie d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois et pour les condamnations à une peine ou à une mesure de sûreté d'une durée d'au moins quatre mois[384].

Pour certaines infractions, la décision-cadre déroge le principe de double incrimination aux effets du mandat d'arrêt européen. Pour déroger au principe de double incrimination, ces infractions doivent néanmoins réunir deux conditions simultanées : être punies dans l'Etat membre d'émission du MAE d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté, d'un maximum d'au moins trois ans, et figurer dans la liste des infractions non soumises au principe de double incrimination : le terrorisme, la participation à une organisation criminelle, l'enlèvement et la prise d'otages figurent dans la liste des infractions non soumises au principe de double incrimination[385].

En guise de conclusion sur l'extradition, il est à noter qu'elle est devenue une pièce maîtresse dans la lutte contre le terrorisme. Mise à part l'extradition, la collaboration entre Etats peut se réaliser également au travers de l'entraide judiciaire. En effet, il peut arriver que l'Etat qui arrête une personne pour terrorisme manque d'éléments de preuve relatifs à l'instruction du dossier ou du procès, mais que ces éléments se trouvent en disposition d'un autre Etat. Dans ce cas figure, la coopération judiciaire porte l'appellation d'entraide judiciaire.

---

[382] Décision-cadre du Conseil de l'Union européenne, article 1er.
[383] *Ibidem*, §5 du préambule.
[384] *Ibidem*, article 2.
[385] Pour la liste complète de ces infractions, voir l'article 2, §2 de la décision-cadre. Pour plus de détails le MAE, voir entre autres, M-E CARTIER (dir.), *Le mandat d'arrêt européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 422p.

§ 2 : L'entraide judiciaire

L'entraide judiciaire dite « mineure » ou « petite » se définit très classiquement comme « *l'ensemble des moyens par lesquels un Etat prête le concours de sa force publique ou de ses institutions judiciaires à l'instruction, au jugement ou à la répression d'une infraction par un autre Etat* »[386].

Avant de voir comment cette entraide judiciaire est aménagée dans les conventions antiterroristes, nous allons d'abord faire sa présentation générale.

I/ L'entraide judiciaire classique

Les Etats (surtout ceux confrontés à la grande criminalité) se sont rapidement rendus compte de l'intérêt de tisser des réseaux de solidarité en vue de sanctionner certains criminels. L'entraide judiciaire a ainsi débuté par un échange d'informations souvent de façon informelle entre pays limitrophes, puis est devenue plus coordonnée au fil du temps par l'ébauche de conventions ou de structures. Cette entraide judiciaire est couramment utilisée par les Etats soit aux fins d'enquête (A), soit aux fins d'instruction (B).

A/ L'entraide judiciaire aux fins d'enquête

A ce stade, la collaboration des Etats se situe surtout au niveau de la police dont le but ici est de recueillir des preuves, souvent éparpillées, entre plusieurs Etats. La libre circulation des biens et des individus complique en effet la tâche des policiers. C'est pourquoi, la prise en considération des questions de sécurité se traduit par l'élaboration de diverses formes de collaboration.

Au niveau mondial, l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC) ou Interpol constitue le cadre privilégié d'échanges de renseignements. Créée en 1923 à Vienne, l'OIPC a pour missions, d'une part, d'assurer et développer l'assistance réciproque la plus large des

[386] C. LOMBOIS, *Droit pénal international*, *op-cit*., p.537.

polices nationales et, d'autre part, d'établir et de développer les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention de certaines infractions.

Au niveau européen, la France et l'Allemagne ont souhaité l'existence d'un service de renseignements confidentiel entre polices qui serait par la suite doté d'un pouvoir d'enquête sur les infractions commises dans les secteurs d'activités. Institué par la convention du 26 juillet 1995, l'Office européen de police ou Europol a vu ses compétences s'étendre au gré de l'évolution de la criminalité. En dehors du trafic de stupéfiants, Europol est désormais compétent, entre autres, en matières nucléaires ou radioactives, de filières d'immigration clandestine, de traites des êtres humains et de trafic de véhicules volés ; en matière d'atteintes à la vie, à l'intégrité physique et à la liberté, et au blanchiment d'argent se rapportant à une de ces infractions.

B/ L'entraide judiciaire aux fins d'instruction

Les Etats ne peuvent pas se contenter d'accorder leurs activités policières pour la recherche et l'arrestation des malfaiteurs, la collaboration doit être poussée afin de permettre l'accomplissement, dans un pays donné, d'actes ou de procédures judiciaires dans l'intérêt d'un autre pays sur le territoire duquel une affaire est en cours. Car, en vertu du sacro-saint principe de souveraineté, les autorités judiciaires d'un pays ne peuvent pas conduire des actes d'instruction sur le territoire d'un autre Etat. Si donc des actes d'instruction doivent être accomplis hors territoire national (par exemple une audition de témoins ou encore de constatations des preuves), il faut solliciter l'aide de l'autorité judiciaire étrangère géographiquement compétente.

C'est pourquoi, comme l'extradition, des conventions spécifiques d'entraide judiciaire ont été adoptées parmi lesquelles nous pouvons citer la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959[387] et du traité-type de l'ONU signé en 1990[388]. De même, un grand nombre de conventions bilatérales ont été conclues dans ce domaine[389].

---

[387] Cette convention européenne est complétée par divers textes :
- convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs du 28 mai 1970 ;
- convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972 ;
- convention du 25 mai 1987 sur le principe ne bis in idem ;
- convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 comportant un chapitre II sur l'entraide judiciaire en matière pénale, etc.

[388] Ce traité-type est annexé à la résolution 45/117/1990) de l'AGNU.

[389] Cf., L. CHATIN et B. STURLESE, *Recueil de conventions sur l'entraide judiciaire internationale*, La Documentation française, Paris, 3ème édition, 1990, 1092p.

En l'absence d'un traité ente les Etats, l'entraide judiciaire se révèle d'une précarité indéniable. Toutefois, les Etats autorisent en général, bien que tacitement, leurs autorités à donner suites aux demandes, même à défaut d'une convention d'entraide judiciaire. Cette tolérance relève plutôt de la *comitas gentium* (courtoisie internationale).

La confrontation de ces traités fait apparaître un principe général, celui de l'obligation entre Etats parties de s'accorder l'entraide judiciaire. C'est ce qui ressort de l'article 1er du traité-type de l'AGNU : « *Les parties s'engagent (...) à s'accorder mutuellement l'aide la plus large possible dans les enquêtes ou procédures relatives à des infractions qui, lors de la demande d'aide judiciaire, relèvent des autorités judiciaires de l'Etat requérant* »[390]. Il existe de la sorte des obligations qui incombent à l'Etat requis et celles propres à l'Etat requérant.
L'Etat requis a l'obligation d'une part d'exécuter les commissions rogatoires qui lui sont adressées par les autorités judiciaires de l'Etat requérant. Les commissions rogatoires consistent à accomplir de la part de l'Etat requis des actes d'instruction en lieu et place de l'Etat requérant, et peuvent, notamment, se ramener à une expertise, une audition de témoins, des perquisitions ou la saisie de pièces à conviction. D'autre part, l'Etat requis à obligation de procéder au transfèrement des individus qui permet l'administration de la preuve par les autorités judiciaires de l'Etat requérant. Ce transfert concerne les individus détenus par l'Etat requis de se rendre sur le territoire de l'Etat requérant pour auditions, reconstitutions des faits ou interrogations. L'Etat requérant a, pour sa part, l'obligation de garder le secret des témoignages et renseignements fournis et de limiter leur utilisation aux seules instructions énoncées dans la demande d'entraide judiciaire. En outre, il doit renvoyer à l'Etat requis dans le délai indiqué par ce dernier, tout détenu qui lui a été transféré ainsi que les objets et originaux des dossiers et documents transmis en exécution d'une commission rogatoire.

Signalons pour terminer que l'entraide judiciaire connaît, à l'instar de l'extradition, quelques exceptions. Celles-ci on trait à la nature de l'infraction (infractions politiques, fiscales et militaires)[391], à la nature de la demande (refus d'entraide pour l'exécution des décisions d'arrestation et des condamnations)[392]. Il existe en outre des cas de refus d'entraide laissés à la discrétion de l'Etat requis : l'obligation d'entraide peut être refusée « *si l'Etat*

[390] Voir aussi l'article 1er de la convention européenne de 1959.
[391] Le traité-type d'entraide judiciaire de l'AGNU prévoit que l'entraide peut être refusée « *si l'infraction est considérée par l'Etat requis comme étant de caractère politique* (…). *L'acte en question est une infraction au regard de la loi militaire, mais non de la loi ordinaire* » (article 4, §1.b et f). Ces exceptions existent aussi dans la convention européenne de 1959 (article 1, §2).
[392] Article 1, §2 de la convention européenne de 1959.

requis estime que l'exécution de la demande d'entraide porterait atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts publics essentiels »[393].

Par contre, certaines limites traditionnelles de l'extradition ne sont pas pertinentes en matière d'entraide judiciaire. Il s'agit notamment du refus de requêtes concernant les nationaux de l'Etat requis ou encore de l'exigence de la double incrimination.

II/ L'entraide judiciaire dans les conventions relatives au terrorisme

Contrairement aux dispositions de l'extradition qui sont plus détaillées, les conventions antiterroristes se sont contentées d'énoncer une clause générale concernant l'entraide judiciaire (A). Mais, à côté de celle-ci, certaines conventions ont développé des modalités supplémentaires d'entraide judiciaire (B).

A/ L'incorporation de la clause générale d'entraide judiciaire dans les conventions antiterroristes

Si l'on exclut la convention de Tokyo de 1963 et celle de l'OEA de 1971, les autres conventions antiterroristes – universelles et régionales – contiennent une clause générale exhortant les Etats parties de s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible. C'est un engagement de principe qui trouve son origine dans la convention de La Haye de 1970 : « *Les Etats contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative à l'infraction et aux actes visés à l'article 4. Dans tous les cas, la loi applicable pour l'exécution d'une demande d'entraide est celle de l'Etat requis* »[394]. Les conventions postérieures vont reprendre en substance cette formule, en y ajoutant la mention « *y compris en ce qui concerne la communication de tous les éléments de preuve dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure* »[395].

L'origine de cette adjonction remonte en fait à la convention de 1973 relative à la prévention et à la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection

[393] Article 2 de la convention européenne de 1959 et article 4, §1.a du traité-type de l'AGNU de 1990.
[394] Article 10, §1. Cette disposition est reprise textuellement par l'article 11 de la convention de Montréal de 1971.
[395] Convention de AGNU de 1973 (art.10, §1) ; convention AGNU de 1979 (art.11, §1) ; convention de Vienne de 1980 (art.13, §1) ; convention de Rome de 1988 (art.12, §1) ; convention AGNU de 2005 (art.14). Les conventions régionales contiennent (à l'exception de celle de l'OEA de 1971) une clause générale équivalente : convention européenne de 1977 (art.8, §1) ; convention ASACR de 1987 (art.8, §1) ; conventions LEA et OCI (art.13 à 18) ; convention OUA (art.14 à 18) ; convention Shanghai (art. 6 et 8) ; convention OEA 2002 (art.9).

internationale. A l'époque, la CDI, qui a élaboré le texte de ladite convention, a justifié ce rajout par le souci de ne pas donner une « *interprétation restrictive fondée sur le sens technique étroit qui est parfois attribué à l'expression "entraide judiciaire"* »[396]. Il est clair, que si l'auteur présumé d'un acte terroriste doit être jugé dans un Etat autre que celui où l'acte a été commis, il sera nécessaire de mettre les preuves à la disposition du tribunal saisi de l'affaire, sous la forme exigée par la loi dudit Etat (Etat requis). En même temps, il faut reconnaître que cette adjonction ne couvre pas totalement l'imprécision sur le contenu de l'entraide judiciaire (la plus large possible). Comment expliquer la place aussi réduite de l'entraide judiciaire dans les conventions antiterroristes ? Il semble que l'explication selon laquelle l'entraide judiciaire intervient uniquement au service de l'extradition n'est pas fondée, car l'expression « dans toute procédure » « ne limite pas l'entraide judiciaire à l'extradition »[397]. Une autre explication peut être trouvée dans le fait que « historiquement, l'entraide répressive internationale s'est développée à l'ombre de l'extradition »[398]. En privilégiant l'extradition au détriment de l'entraide judiciaire, les conventions antiterroristes ne font que confirmer cette explication.

En définitive, précisons que les conventions antiterroristes prévoient deux cas de figure en matière d'entraide judiciaire. Le premier est celui dans lequel les Etats sont liés par un traité d'entraide judiciaire bilatéral ou multilatéral. Dans ce cas, l'obligation d'entraide doit être exécutée selon les conditions et procédures prévues dans ce traité. Le deuxième cas de figure concerne l'absence de traité d'entraide entre les Etats. Dans ce cas, l'entraide judiciaire est accordée, conformément au droit interne des Etats. En d'autres termes, l'Etat requis n'est obligé de satisfaire une demande d'entraide que dans la mesure où son droit interne l'y autorise. Ce qui revient à dire que l'Etat requis qui détient des éléments de preuve n'est pas tenu de les transmettre si son droit interne n'autorise pas la transmission de ces documents

B/ Quelques modalités d'entraide judiciaire supplémentaires prévues dans certaines conventions

Certaines conventions antiterroristes prévoient et organisent des modalités supplémentaires d'entraide judiciaire: commissions rogatoires (1) et transfert de détenus (2).

[396] Ann. CDI, 1972, vol. II, pp 349-350.
[397] Voir Ch. VALLEE, *op-cit*., p.773.
[398] C. LOMBOIS, *Droit pénal international*, *op-cit*., p.620.

1/ Les commissions rogatoires

Une commission rogatoire peut être entendue comme « une demande formulée par l'autorité judiciaire d'un Etat (requérant) à une autorité d'un autre Etat (requis) et tendant à l'accomplissement pour son compte d'une mesure d'instruction comme une expertise, l'audition d'une personne ou la saisie d'une pièce »[399]. Il s'agit en d'autres termes, d'un mandat judiciaire dont l'existence est indispensable, puisque, en vertu du principe de souveraineté des Etats, l'autorité judiciaire mandante (de l'Etat requérant) ne peut prolonger son action hors de ses frontières et accomplir un acte d'instruction dans un autre Etat sans son autorisation.

Cette modalité spécifique de la coopération judiciaire est prévue de manière approfondie par trois conventions régionales : la convention de la LEA, celle de l'OCI et celle de l'OUA. Selon ces conventions, les commissions rogatoires doivent être exécutées par les Etats parties[400]. Trois limites classiques sont prévues, dont deux permettent de refuser l'exécution d'une commission rogatoire, et la troisième se rapporte à la portée du mandat.

La première limite est relative à l'existence de poursuites dans l'Etat requis. En effet, selon la convention arabe, l'Etat requis peut refuser l'exécution d'une commission rogatoire « *si l'infraction à laquelle la commission rogatoire se rapporte, fait l'objet de poursuites ou d'une enquête* »[401]. La convention de l'OUA, quant à elle, donne une lecture plus extensive à cette exception : « *chacun des Etats parties peut refuser d'exécuter une commission rogatoire* (…) *si cette requête affecte les efforts pour dénoncer des crimes ou constitue un obstacle à l'inculpation et/ou à l'accusation du suspect dans l'Etat requis* »[402].

La deuxième limite concerne la souveraineté, la sécurité ou l'ordre public de l'Etat requis[403]. Enfin, la troisième limite se rapporte au principe de spécialité. La question se pose de savoir si l'Etat requérant pourra disposer librement des objets et documents obtenus, c'est-à-dire si cet Etat peut utiliser ces éléments dans des affaires autres que celles pour lesquelles la commission rogatoire a été demandée. La convention de l'OUA ne répond pas à cette question. Dans les conventions arabes et OCI, la réponse est négative : aucune utilisation n'est possible pour une autre affaire[404].

---

[399] J. PRADEL et G. CORSTENS, Droit pénal européen, *op-cit*., p.176.
[400] Article 10 de la convention de la LEA ; article 10 de la convention de l'OCI et article 14 de la convention de l'OUA.
[401] Article 10.a. La convention de l'OCI reprend à peu près la même disposition (article 10.a).
[402] Article 15.a.
[403] Convention LEA (article 10.b) ; convention de l'OCI (article10.b) et convention de l'OUA (article 15.b)
[404] Cf., article 12.b de la convention arabe et article 13.b de la convention de l'OCI.

2/ Le transfert temporaire de personnes détenues

Il s'agit pour des détenus de l'Etat requis de se rendre sur le territoire de l'Etat requérant afin de se soumettre à des auditions, reconstitutions des faits ou pour qu'ils prêtent leur assistance à une enquête. Cette mesure de « prêt » de détenus figure habituellement dans les traités de coopération judiciaire[405]. En matière de lutte contre le terrorisme, seules quatre conventions la prévoient : la convention de 1997 sur les attentats terroristes à l'explosif, la convention pour la répression du financement du terrorisme de 1999, la convention sur les actes de terrorisme nucléaire de 2005 et la convention de l'OEA de 2002. Selon une disposition commune aux quatre conventions : « *Toute personne détenue ou purgeant une peine sur le territoire d'un Etat partie dont la présence dans un autre Etat partie est requise aux fins de témoignage ou d'identification ou en vue d'apporter son concours à l'établissement des faits dans le cadre de l'enquête ou des poursuites engagées (...) peut faire l'objet d'un transfert* »[406]. Le principe ici est que le transfert (ou transfèrement) est possible, sous condition du renvoi de l'intéressé dans l'Etat requis et dans le délai indiqué par ce dernier. Toutefois, le transfert ne se fera que si deux conditions cumulatives sont réunies : la personne concernée y consent « librement, en toute connaissance de cause » et les autorités compétentes des deux Etats concernés y consentent. En outre, d'autres restrictions (communes aux quatre traités susmentionnés) sont portées à l'égard de l'Etat vers lequel le transfert est effectué. Ainsi, celui-ci ne peut exiger de l'Etat à partir duquel le transfert est effectué qu'il engage une procédure d'extradition en sa faveur concernant la personne transférée, d'une part ; et, d'autre part, il lui est interdit d'engager des poursuites pour des condamnations antérieures au transfert, à moins que l'Etat à partir duquel la personne est transférée ne donne son accord. Rappelons aussi l'existence en faveur de la personne transférée d'une mesure de sauvegarde : la période passée en détention dans l'Etat vers lequel elle est transférée est comptabilisée aux fins du décompte de la peine à purger dans l'Etat à partir duquel elle a été transférée.

Pour terminer, il convient de préciser que le transfert de détenus ne doit pas être confondu avec la remise temporaire accordée en matière d'extradition, qui consiste à prêter

[405] Voir par exemple la convention européenne de 1959 (art.11).
[406] Convention AGNU de 1997 (art.13) ; convention AGNU de 1999 (art.16) ; convention AGNU de 2005 (art. 17) et convention de l'OEA de 2002 (art.10).

momentanément à l'Etat requérant l'extradé, qui, objet de poursuites dans l'Etat requis, doit encore y être jugé ou y purger une peine[407].

Au total, ce panorama complet permet de faire un bilan de l'efficacité des mécanismes conventionnels de prévention et de répression institués par les conventions antiterroristes existantes. Pour une partie de la doctrine, ce bilan est globalement satisfaisant. Mario Bettati souligne par exemple les résultats significatifs atteints dans la protection de l'aviation civile. Il fait observer que « *dans les années 70, au moment où les premières conventions sur la piraterie aérienne ont été adoptées, il y avait 80 détournements réussis par an. Il n'y a plus que 8 par an aujourd'hui* »[408]. Ces auteurs s'empressent néanmoins de préciser que le cadre normatif n'est pas hermétique, ce qui sous-entend qu'il a des faiblesses non négligeables. Ce qui rejoint les critiques de l'autre partie de la doctrine, pour laquelle le bilan des mécanismes conventionnels existant est plutôt mitigé. Les auteurs de ce courant font ainsi valoir le caractère parcellaire de ces mécanismes et leur utilité très relative lorsque ce sont des Etats eux-mêmes qui sont impliqués dans des actes de terrorisme[409].

Pour notre part, les attentats aux Etats-Unis de 2001, de Bali en 2003, de Madrid en 2004, de Londres en 2005 et 2006 (pour ne citer que ceux-ci) nous poussent à adhérer aux critiques formulées par le deuxième courant. En effet, bien qu'elle se soit sérieusement organisée depuis une quarantaine d'années, la répression des actes de terrorisme n'a aucunement conduit à leur éradication tant souhaitée. En outre, on peut toujours s'interroger sur la volonté des Etats de mettre en œuvre ces instruments ainsi que sur la capacité technique et financière de certains d'entre eux, de donner leur pleine efficacité à ces mécanismes conventionnels. C'est compte tenu de ce constat que nous allons parler de l'érosion du système conventionnel en matière de lutte contre le terrorisme qui sera l'objet du chapitre 2.

---

[407] Cette remise temporaire est prévue à l'article 19 de la convention européenne d'extradition de 1957.

[408] « Conclusions générales », in K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit*., p.352 ; voir aussi entre autres auteurs, S. SZUREK, « Le jugement des auteurs d'actes de terrorisme : quels tribunaux après le 11 septembre ? », dans K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit*., pp 306-307 ; P. KLEIN, « Le Droit international à l'épreuve du terrorisme », RCADI, 2006, T. 321, pp 296-299.

[409] M. REISMAN, « International Legal Responses to Terrorism », Houston JIL, 1999, p.22, cité par P. KLEIN, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op-cit*., p.298.

Chapitre 2 : L'érosion du cadre conventionnel de lutte contre le terrorisme

Cette affirmation, que nous allons tenter d'argumenter, est surtout flagrante au niveau international, ce qui est principalement dû à une inadaptation des techniques juridiques aux situations actuelles (difficultés juridiques) ainsi qu'à une mauvaise volonté, ou du moins à une incapacité des Etats (difficultés politiques). Ces deux types de problèmes feront l'objet de développements dans deux sections successives :

- section 1 : les difficultés juridiques ;
- section 2 : les difficultés politiques.

Section 1 : les difficultés juridiques

Qu'il s'agisse des conventions universelles ou régionales, il faut reconnaître l'existence d'un mouvement tendant à mieux réprimer les actes de terrorisme. Mais une lecture approfondie de ces traités déçoit : les règles conventionnelles sont marquées du sceau de la contradiction qui s'explique par le souci de concilier les positions variées et souvent divergentes des Etats. C'est en fait un exercice « d'équilibriste » qui consiste à donner aux Etats les moyens de réprimer les actes terroristes tout en leur conservant celui de refuser une demande d'entraide judiciaire dans certaines conditions. C'est la permanence des clauses limitant l'entraide judiciaire entre les Etats parties qui peut ébranler le système répressif mis en œuvre (§ 1). A ces difficultés que l'on qualifiées d'endogènes, s'ajoutent celles relatives à la portée des conventions antiterroristes (§ 2).

§ 1 : La permanence de clauses limitant la coopération judiciaire entre Etats parties

Bien qu'elles essaient de renforcer la répression des actes terroristes, les conventions antiterroristes contiennent en même temps des dispositions limitant voire interdisant cette répression. En effet, certaines conventions envisagent le refus d'extradition de terroristes présumés, fondé sur les craintes de discrimination dans les poursuites au sein de l'Etat requérant (I). En sus de cette exception générale que l'on trouve presque dans tous les traités antiterroristes, d'autres limites sont prévues par certaines conventions régionales (II).

I/ Le refus de coopération judiciaire fondé sur le caractère politique de la répression

Nous avons démontré précédemment que l'extradition est la pierre angulaire du bon fonctionnement du système répressif mis en place par les conventions antiterroristes. Cependant, l'extradition a toujours rencontré une limite sérieuse dans le jeu de la clause dite de « non-discrimination » ou de « non-persécution », ou encore de « clause française »[410]. Cette clause prévoit que l'Etat requis, lorsqu'il examine une demande d'extradition, doit apprécier le but et les intentions de l'Etat requérant. Comme le fait remarquer Puente Egido, « *c'est une clause difficile à manier car en dernière instantanée, elle implique que l'in porte un jugement défavorable sur l'impartialité de l'administration judiciaire de l'Etat requérant* »[411]. La clause de non-discrimination a été introduite dans certaines conventions antiterroristes.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au niveau international, la clause de non-discrimination est apparue pour la première fois dans la convention internationale contre la prise d'otages de 1979. Selon, l'article 9, §1 de cette convention :

« *Il ne sera pas fait droit à une demande d'extradition soumise en vertu de la présente convention au sujet d'un auteur présumé de l'infraction si l'Etat requis a des raisons substantielles de croire :*

[410] La première apparition de cette clause remonterait à la loi française du 10 mars 1927 qui dispose que : « l'extradition n'est pas accordée lorsque le crime ou le délit a un caractère politique ou lorsqu'il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique » (article 5-2). Précisons que la clause de non-discrimination se distingue de l'exception d'infraction dans laquelle c'est la nature du crime ou délit qui motive le refus d'extradition.

[411] J. PUENTE EGIDO, « L'extradition en droit international : problèmes choisis », RCADI, 1991-VI, p.170.

a) que la demande d'extradition relative à une infraction prévue à l'article 1er, a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne, en considération de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique ou de ses opinions politiques ;
b) que la position de cette personne risque de subir un préjudice :
i) pour l'une quelconque des raisons visées à l'alinéa a du présent paragraphe ;
ii) pour la raison que les autorités compétentes de l'Etat ayant qualité pour exercer les droits de protection ne peuvent communiquer avec elle »[412].

Les conventions les plus récentes reprennent cette clause et en étendent la portée non seulement à l'extradition, mais aussi à l'entraide judiciaire. Ce sont les conventions de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, de 1999 sur le financement du terrorisme et de 2005 pour la répression du terrorisme nucléaire. Elles reprennent la « clause française » dans des termes quasiment identiques :
« *Aucune disposition de la présente convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extradition ou d'entraide judiciaire, si l'Etat partie requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition visée à l'article 2, ou la demande d'entraide concernant de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des raisons tenant à sa race, sa religion, sa nationalité, son origine ethnique ou ses opinions politiques, ou que faire droit à la demande porterait préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces considérations* »[413].
Au niveau régional, trois conventions reprennent cette clause dont le libellé révèle que son objet dépasse largement le seul cadre des opinions politiques et la transforme ainsi en véritable clause générale de sauvegarde[414]. La première convention au niveau régional à consacrer la « clause française » émane du conseil de l'Europe de 1977. En effet, si l'extradition est mise en avant comme « *moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat* »[415], l'article 5 prévoit en revanche qu'aucune disposition n'emporte une obligation d'extrader si la personne est recherchée pour des motifs de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques. En outre, la convention européenne pose une clause de sauvegarde à l'obligation d'accorder l'entraide judiciaire dans son article 8, §2. Celui-ci reprend dans des termes absolument identiques les motifs de refus d'extradition visés à l'article 5.

---

[412] La convention exclut en outre la prise d'otages lors de conflits armés (régis par les conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels), mais surtout le cas des peuples qui luttent contre une domination coloniale, une occupation étrangère ou un régime raciste (art.12).
[413] Convention AGNU de 1997 (art. 12) ; convention AGNU de 1999 (art.15) ; et convention AGNU de 2005 (art.16).
[414] A. HUET et R. KOERING-JOULIN, Droit pénal international, *op-cit*., pp 651-352.
[415] Préambule de la convention de Strasbourg (5e considérant).

Une disposition presque identique est reprise par la convention interaméricaine de 2002[416]. La troisième convention régionale stipulant l'acceptation à l'extradition motivée par les craintes de discrimination est celle de l'ASACR de 1987 en ces termes : « *Les Etats contractants ne sont pas tenus d'extrader, s'il apparaît à l'Etat requis qu'en raison du caractère insignifiant de l'affaire ou du fait que la demande de la remise ou du retour d'un criminel en fuite n'est pas formulée de bonne foi et dans l'intérêt de la justice ou pour toute autre raison, il serait injuste ou inopportun de remettre ou de renvoyer le fugitif* »[417].

II/ Les limites supplémentaires prévues au niveau régional

Outre la clause de non-discrimination, les conventions arabe, de l'OCI, de l'OUA énoncent une clause particulière qui limite l'entraide répressive entre les Etats parties : le principe *non bis in idem* (A). Quant à la convention européenne, elle limite considérablement la portée de l'extradition de terroristes présumés (B).

A/ Le principe *non bis in idem*

Nous avons étudié précédemment le principe comme conséquence de la multiplicité des compétences nationales dans la répression des actes de terrorisme[418]. Mais ici, nous l'abordons sous un autre angle, à savoir comme garantie en matière procédurale. En effet, cette règle, qui répond à une double exigence d'équité et de sécurité juridique, est reconnue comme appliquée dans l'ordre juridique interne par l'ensemble des pays respectueux de l'Etat de droit[419].

En droit international, l'application du principe est plus délicate, en ce sens qu'il faut se demander si, après condamnation par un Etat d'un individu, un autre Etat peut, à son tour, poursuivre le même individu pour les mêmes faits. Pour certains auteurs, une seconde poursuite est possible car le droit de poursuivre une infraction est un attribut de

---

[416] Article 14. La convention de l'OEA de 2002 est plus large puisque la clause de « non-discrimination » s'applique à l'entraide juridique.

[417] Article VII. Le protocole additionnel à cette convention adopté en 2004 reprend la clause dans son article 17.

[418] Voir supra, p.(à compléter)

[419] En France, elle figure notamment à l'article 368 du code de procédure pénale. Elle est également consacrée dans plusieurs instruments internationaux de protection des droits fondamentaux, tels que le pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966 (art. 14, §7), le protocole n°7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art.4) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art.50).

souveraineté[420]. Mais d'autres auteurs s'opposent à une seconde poursuite pour raison d'équité.

Qu'en est-il en matière de répression du terrorisme ? Il faut reconnaître que la règle « *non bis in idem* » est presque ignorée. Seules trois conventions régionales l'ont consacrée : la convention arabe, de l'OCI et de l'OUA. Pour les deux dernières, le refus d'extradition fondée sur le principe, est réservé uniquement à l'Etat requis. Selon l'article 8, §3 de la convention de l'OUA, « *l'extradition ne peut être acceptée si un jugement définitif a été prononcé par les autorités compétentes de l'Etat requis contre l'auteur d'un ou plusieurs actes terroristes fondement de la demande d'extradition* »[421]. Dans la convention arabe, le principe a reçu une portée plus large puisqu'il ne pourra être procédé à l'extradition « *si un jugement définitif passé en force de la chose jugée a été rendu, relativement à l'infraction, dans l'Etat contractant requis ou dans un autre Etat contractant* »[422].

B/ Les autres limites découlant de la convention européenne pour la répression du Terrorisme telle qu'amendée par son protocole

Deux séries de dispositions sont ici à examiner. Tout d'abord, l'obligation d'extrader peut se voir restreindre de façon beaucoup plus générale par les réserves prévues à l'article 13 de la convention[423]. Cet article permet expressément à un Etat de déclarer, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la convention « *qu'il se réserve le doit de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction énumérée à l'article 1er (...) à condition qu'il s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris :*

a) qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ; ou bien

b) qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée ; ou bien

c) que les moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation ».

Bien que cette réserve soit conditionnelle, ce système a des répercussions sur la portée de l'atteinte à la notion d'infraction et sur ce qui en découle sur le plan de l'extradition. En effet,

---

[420] Voir J. PRADEL et G. CORSTENS, Droit pénal européen, *op-cit*., p.76.

[421] Pour la convention de l'OCI, l'extradition n'est pas permise « (…) *si le crime a déjà fait l'objet d'un jugement avec un verdict final et a autorité de la chose jugée dans l'Etat partie saisi de la demande d'extradition* » (art.6, §4).

[422] Article 6, d.

[423] Après son amendement de 2003, l'article 13 devient l'article 16.

comme l'a fait remarquer Charles Vallée, « *il est prévisible qu'un Etat qui, pour des raisons soit de son droit interne, soit de politique externe (ou les deux à la fois), formulera ce type de réserve à l'article 1er de la convention, sera souvent conduit à devoir ne pas en tenir compte, donc traiter comme non-politique l'infraction en cause* »[424].

Ensuite, l'autre série de dispositions fait suite à l'amendement apporté à la convention en 2003. En effet, le protocole d'amendement a ajouté deux paragraphes à la disposition initiale de l'article 5 sur la « clause française » : l'une concerne les craintes de tortures et l'autre le risque de peine de mort ou la réclusion à perpétuité sans possibilité de remise de peine[425].

§ 2 : La portée des conventions antiterroristes

Avant d'être ouverts à la signature des Etats et d'entrer en vigueur, les textes des conventions antiterroristes sont débattus, négociés, amendés, afin que chaque Etat (ou groupe d'Etats) retrouve son point de vue dans le texte final. Or, dans le cadre de l'ONU par exemple, ce sont environ 191 pays qu'il faut satisfaire par un seul texte. Par voie de conséquence, ces textes finissent par être partiellement vidés de leur contenu initial, rédigés en des termes très généraux qui laissent assez de liberté d'interprétation pour que chaque Etat y trouve son compte.

En outre, et de manière générale, les conventions antiterroristes souffrent, à l'instar de tout accord international, de l'effet relatif des traités (I) ainsi que du système des réserves (II).

I/ Le principe de l'effet relatif des traités

L'application d'un traité est limitée, en principe, aux parties contractantes et à leurs rapports mutuels. C'est la maxime « *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* ». Sur l'existence de cette règle, l'accord est unanime. Elle est fondée tout à la fois sur la souveraineté, l'indépendance, l'égalité des Etats et la nature contractuelle du traité.

[424] Ch. VALLEE, « La convention européenne pour la répression du terrorisme », op. cit., p.765.
[425] Voir les paragraphes 2 et 3 de l'article 5 de la convention européenne telle qu'amendée par son protocole.

La jurisprudence internationale a toujours reconnu que les traités ne peuvent produire d'effets que dans le cercle des Etats[426]. Codifiant cette pratique, la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités stipule qu'un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers, sans son consentement (article 34).

De ce qui précède, une observation s'impose. Si le principe de la relativité des traités, clairement et unanimement affirmé, respecte le strict volontarisme des Etats à être liés par un traité, il soulève des problèmes plus embarrassants dans certains cas. En effet, comme l'ont souligné les professeurs Patrick Daillier et Alain Pellet, les Etats membres d'une organisation sont-ils tiers ou parties aux traités conclus au sein de celle-ci ?[427] Rappelons que toutes les conventions contre le terrorisme sont adoptées au sein d'organisations tant internationales que régionales. Ne faut-il pas admettre que les traités antiterroristes élaborés, notamment à l'Assemblée générale des Nations Unies (où tous les Etats sont représentés), soient opposables aux Etats membres de l'Organisation ?

Cette hypothèse est difficilement applicable pour plusieurs raisons. D'abord, les conventions antiterroristes prévoient *expressis verbis* une procédure de ratification, d'acceptation ou d'approbation, pour tous les Etats, même ceux membres de l'organisation où elles sont adoptées[428]. Ensuite, l'opposabilité d'un traité aux Etats tiers n'est possible que si les règles de celui-ci deviennent obligatoires par la formation d'une coutume internationale[429]. Ce qui n'est pas encore le cas en ce qui concerne les conventions antiterroristes universelles, en dépit de la participation très importante des Etats à l'ensemble de celles-ci. Cet état de fait a conduit tout de même Sandra Szurek à « *se demander s'il n'y a pas là, l'affirmation de l'existence de conventions d'ordre public, c'est-à-dire de conventions auxquelles les Etats seraient tenus de souscrire pour des motifs supérieurs d'ordre public, dés lors que, du fait de leur but et de leur objet, elles constituent un moyen indispensable du maintien de la paix et de la sécurité internationales (...)* »[430].

---

[426] Voir la sentence de Max Huber de 1928 dans l'île de Palmas, RSA, vol. II, p.850 ; arrêt du 25 mai 1926 relatif à l'usine de Chorzów (Allemagne/Pologne), CPJI, série A, n°7, p.29 ; arrêt CIJ, affaire de l'incident aérien du 27 juillet 1955 (Israél/Bulgarie), Rec., 1959, p.138.

[427] Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2002, p.241.

[428] A titre d'illustration, nous pouvons citer l'article 25 de la convention de 1999 sur le financement du terrorisme : « *La présente Convention est soumise à ratification, acceptation ou approbation* ». Ajoutons aussi le fait que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité de l'ONU demandent instamment aux Etats de devenir parties aux instruments antiterroristes.

[429] C'est ce que stipule l'article 38 de la convention de Vienne de 1969 : « *Aucune disposition des articles 34 à 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un Etat tiers, en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle* ».

[430] « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », RGDIP, 2005, p.21, § 27.

Cet optimisme est toutefois relatif ; car, à l'instar de tout traité, les conventions contre le terrorisme peuvent voir leur portée amoindrie également par le jeu des réserves.

II/ La question des réserves

Aux termes de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (art.2, §1), la réserve est « *une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat* ».

La doctrine est unanime pour dire que c'est par rapport aux traités multilatéraux, comme les conventions antiterroristes, que se pose en réalité le problème des réserves. Car, faite à propos d'un traité bilatéral, la réserve équivaut à une nouvelle proposition rouvrant les négociations entre les Etats en cause.

En matière de terrorisme, la possibilité de faire des réserves est expressément admise en ce qui concerne la disposition relative au mode de règlement des différends entre Etats parties concernant l'interprétation conventions.

En dehors de cette possibilité, les conventions antiterroristes universelles ne permettent ni ne prohibent d'autres réserves. On doit cependant en conclure qu'elles sont permises pour deux raisons principales. L'une, générale, est inspirée par la convention de Vienne sur le droit des traités qui dispose en son article 19 qu'un Etat peut formuler une réserve à moins :

« *a) que la réserve ne soit interdite par le traité ;*

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ».

L'autre est tirée de la pratique conventionnelle des Etats en matière de lutte contre le terrorisme. A cet égard, S. Szurek rappelle que le jeu des réserves demeure admis par l'ensemble des instruments internationaux, y compris les plus récents[431]. A titre d'illustration, citons la déclaration faite par le Pakistan lors de son adhésion à la convention de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. Selon cet Etat, rien dans la convention « (…) *ne s'applique aux luttes, y compris la lutte armée, pour la réalisation du droit à l'autodétermination lancées contre une occupation ou une domination étrangère,*

[431] *Ibid*.

conformément aux règles du droit international (…) »[432]. Cette déclaration a suscité un nombre important d'objections de la part d'autres Etats parties. Ceux-ci considéraient la déclaration pakistanaise comme constituant une réserve tendant à limiter unilatéralement la portée de la convention de 1997. Cependant, aucun des Etats objectant ne s'est opposé à l'entrée en vigueur de la convention entre le Pakistan et lui-même.

Au niveau régional, le schéma est identique aux conventions universelles sauf pour quatre. Comme nous l'avons signalé, la convention européenne de 1977, telle qu'amendée par son protocole permet *expressis verbis* à un Etat devenant partie à la convention d'éliminer, par le jeu d'une réserve, les conséquences sur le plan de l'extradition de la dépolitisation des infractions mentionnées à l'article premier[433].

Quant aux conventions arabe, de l'OCI et de l'OUA, elles interdisent expressément les réserves incompatibles avec leurs objectifs[434].

Au-delà des difficultés juridiques que l'on peut qualifier d'endogènes, c'est également dans la volonté des Etats qu'il faut rechercher l'érosion du régime conventionnel de lutte contre le terrorisme.

Section 2 : Les difficultés politiques : la diversité des perceptions et des réactions des Etats concernant le terrorisme

S'il existe de nos jours un consensus universel autour de l'idée de combattre le terrorisme, divers types de ripostes peuvent en revanche être définis et adoptés par les Etats pour faire face à la menace terroriste, ou plus concrètement, pour juguler les actes terroristes sur leur territoire respectif. Ces ripostes sont tributaires des perceptions nationales du terrorisme qui sont différentes (§ 1) ; et par conséquent des réactions relatives au traitement réservé au terrorisme (§ 2).

[432] Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, doc. ST/LEG/SER.E/22.
[433] Précisons toutefois que cette réserve est conditionnelle, cf. art.16.
[434] Art.42 commun aux conventions arabe et OCI ; et art.19, §4 de la convention de l'OUA.

§ 1 : Les perceptions nationales du terrorisme

La première condition d'une collaboration internationale dans la lutte contre le terrorisme, implique *de facto* le rapprochement et l'harmonisation des positions défendues par les acteurs de cette collaboration. Il s'agit donc d'appréhender communément le terrorisme. Ce n'est pas chose simple : le terrorisme n'est pas un phénomène monolithique. Et compte tenu de la multiplicité des contextes dans lesquels il se manifeste, chaque Etat en a effectivement une perception différente (I) qui est plus ou moins liée à ses intérêts (II). A cela, il faut ajouter le problème particulier de l'inscription sur les listes des personnes et organisations terroristes (III), compte tenu du fait qu'il n'y a pas de consensus international sur la définition du terrorisme.

I/ Les différences quant à la perception de la menace

Comme nous l'avons précisé dans la partie préliminaire, la notion de terrorisme est difficile à cerner, et est toujours en quête d'une définition unanime et générale. Aussi, le terrorisme pourra-t-il, suivant les définitions conventionnelles, et donc selon les Etats, avoir un contenu identique ? En dépit d'un certain nombre de caractères communs aux menaces terroristes, l'analyse ou la perception de celles-ci peut être sensiblement différente selon les Etats qui, malheureusement, pensent en termes nationaux alors que les terroristes fonctionnent en termes internationaux, globaux. En effet, selon Jean Gol, « *persuadé que le problème du voisin n'est pas le sien, chaque Etat jouait sa propre partie et refusait d'admettre cette évidence que le terrorisme est une maladie internationale et que les microbes ne connaissent pas de frontières* »[435]. En outre, la perception de la menace varie selon les priorités respectives de chaque Etat : à un moment donné, la menace extérieure sera primordiale pour un Etat, alors que pour un autre l'effort national est concentré sur le danger provenant de l'intérieur du pays.

C'est le cas par exemple de la France qui, jusqu'au début des années quatre-vingt, se préoccupait davantage du terrorisme interne.

[435] « Coordination européenne de la prévention du terrorisme », *op-cit*., p.13.

II/ Les intérêts en jeu

Bien que décidés à combattre le terrorisme, les Etats peuvent avoir des intérêts (en particulier des intérêts économiques) différents. Mais loin d'être affichés comme des éléments de discorde, ces intérêts seront bien évidemment politiquement justifiés de manière à satisfaire les autres Etats. Les intérêts économiques revêtent ici deux dimensions essentielles.

La première est relative aux priorités économiques que se fixe chaque Etat. En effet, parce que la lutte contre le terrorisme a un coût financier élevé, certains Etats (notamment riches) ne peuvent apporter leur aide à un pays étranger qu'en affaiblissant les moyens disponibles pour combattre leur propre terrorisme. De même, les Etats manifestement moins riches ont d'autres priorités à atteindre. Il ne fait pas de doute que dans ces Etats la création d'emplois, la mise en place d'un revenu minimum ou la croissance industrielle passent avant l'augmentation des moyens mis à la disposition des structures de lutte contre le terrorisme. De surcroît, si l'on prend l'exemple de certains pays d'Afrique subsaharienne, il est indéniable que la lutte contre le terrorisme occupe une place moyenne, voire insignifiante dans l'ordre des priorités, bien qu'ils ne soient bien entendu à l'abri des actes de terrorisme[436]. Dans ces pays, les efforts économiques sont alors essentiellement orientés vers les fléaux qui font plus de victimes, tels le paludisme, la sécheresse, la famine, le sida, etc. La seconde est d'ordre commercial, en l'occurrence le commerce des armements et des matériels militaires.

III/ Le problème relatif aux listes des individus ou organisations terroristes

L'inscription d'une personne ou d'une organisation sur une liste « noire » est une question très délicate et très subjective sur laquelle les conventions et protocoles contre le terrorisme se sont abstenus de traiter. C'est également une question très vaste dont l'étude dépasserait le cadre de notre étude. Aussi proposons-nous quelques pistes de réflexion non exhaustives[437] sur les critères (A) et la procédure (B) de désignation de personnes ou de groupes sur la liste « noire ».

---

[436] Les attentas de Nairobi et de Dar es Salem de 1998 en témoignent.

[437] Pour plus de détails, voir entre autres, M. KRAÏEM-DIRI, « L'identification des réseaux terroristes », in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Acteurs non étatiques et droit international*, VII Rencontre internationale de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, les 6, 7 et 8 avril 2006, Paris, Pedone, 2007, pp 196-214.

A/ Les critères de désignation

Les critères de désignation ne sont pas homogènes ; ils sont à la discrétion des Etats ou des organisations internationales. Nous présentons les critères en cours aux Nations-Unies (1), au sein de l'Union européenne (2) et aux Etats-Unis (3).

1/ Les critères l'ONU : la Liste récapitulative

Ce ne sont pas les attentats du 11 septembre 2001 qui ont engendré le mécanisme de la liste récapitulative, même si son usage a été considérablement étendu suite à ces événements. Dés le 15 octobre 1999, le conseil de sécurité adoptait en effet la résolution 1267 (1999) imposant des sanctions à l'Afghanistan tenu, à l'époque, par les Taliban, en raison de son soutien à Oussama Ben Laden et à l'organisation Al Qaïda. Par la même résolution, le conseil de sécurité a créé un comité chargé de suivre lesdites sanctions[438]. C'est donc à ce « comité 1267 » qui met régulièrement à jour la liste de personnes et organisations à qui doivent s'appliquer les sanctions (en l'occurrence le gel ou la saisie des avoirs financiers de celles-ci). Le 8 mars 2001, le comité publiait une première liste consolidée des personnes et entités non étatiques devant être soumises aux sanctions prévues par la résolution 1267 (1999) précitée[439]. Cette liste a été modifiée et complétée à diverses reprises[440].

Selon le conseil de sécurité, les actes ou activités indiquant qu'une personne, un groupe, une entreprise ou une entité est « associée » à Al Qaïda, à Oussama Ben Laden ou aux Taliban sont les suivants :

> « - *le fait de participer au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution d'actes ou d'activités terroristes en association avec le réseau Al Qaïda, Oussama Ben Laden ou les Taliban, ou toute cellule, filiale ou émanation ou un groupe dissident, sous leur nom, pour leur compte ou les soutenir ;*

---

[438] Nous reviendrons sur le mandat et les missions de ce comité dans le titre 2 de cette partie.

[439] Sur le site du « comité 1267 » appelé aussi « comité des sanctions », il est possible de consulter la liste récapitulative qui comprend cinq subdivisions :
- liste d'individus appartenant ou associés aux Taliban (142 individus) ;
- liste d'entités appartenant ou associées aux Taliban (1 entité) ;
- listes d'individus appartenant ou associés à l'organisation Al Qaïda (212 individus) ;
- liste d'entités appartenant ou associées à l'organisation Al Qaïda (122) ;
- liste d'individus et entités radiés de la liste récapitulative en application d'une décision du comité (8 individus et 11 entités). La liste récapitulative peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.un.org/sc/committes/1267/pdf/consolidatedlist.pdf. Dernière mise à jour le 21 avril 2008.

[440] Notamment par les résolutions 1333 (2000) du 19 décembre 2000 ; 1390 (2002) du 6 janvier 2002 ; 1455 (2003) du 17 janvier 2003 ; 1526 (2004) du 30 janvier 2004 ; 1617 (2005) du 29 juil.-08 2005.

- *le fait de fournir, vendre ou transférer des armes et matériels connexes à ceux-ci ;*
- *le fait de recruter pour le compte de ceux-ci ;*
- *le fait de soutenir, de toute autre manière, des actes commis par ceux-ci ou des activités auxquelles ils se livrent* » (Rés. 1615 (2005), § 2).

2/ Les critères de l'Union européenne

A la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, l'UE a mi en place ses propres mesures restrictives à l'encontre de personnes et d'organisations impliquées dans des actes de terrorisme, conformément à la résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité des Nations-Unies. Deux types d'instruments ont été adoptés à cet effet :

- la Position commune du conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme[441] ;
- le Règlement n° 2580/2001 du conseil concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Aux termes de la Position commune précitée, on entend par personnes, groupes et entités impliqués dans les actes de terrorisme :

> « - *des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent ;*
>
> - *des groupes et entités appartenant à ces personnes ou contrôlés directement ou indirectement par elles, et des personnes, groupes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes, groupes et entités, y compris les fonds provenant de biens qui, soit appartiennent à ces personnes et aux groupes et entités qui leur sont associés, soit sont contrôlés directement ou indirectement par elles* » (art.1er, § 2).

[441] 2001/931/PESC, JOCE L 344, 28 décembre 2001 ; amendée par :
- Position commune 2007/871/PESC (JOCE L 34O, 22 décembre 2007, p.109) portant amendement sur la liste des personnes ;
- Position commune 2008/346/PESC du 29 avril 2008 (JOCE L 116, 30 avril 2008, p.53) portant amendement sur la liste de personnes ;
- Position commune 2008/347/PESC du conseil du 29 avril 2008 (JOCE L 116, 30 avril 2008, p.55) portant amendement sur la liste de personnes.

3/ Les critères des Etats-Unis : la liste d'exclusion des organisations terroristes

Le secrétaire d'Etat peut, après consultation du ministre de la justice ou à la demande de celui-ci, inscrire une personne ou une organisation sur la liste d'exclusion des organisations terroristes (TEL) aux fins de l'immigration. Cette désignation intervient lorsque le secrétaire d'Etat juge que la personne ou l'organisation en cause :

« *- commet ou incite à commettre des actes de terrorisme dans des circonstances révélant son intention de causer la mort ou des blessures graves ;*

- prépare ou envisage un acte de terrorisme ;

- recueille des informations sur les éventuels objectifs d'un acte de terrorisme ;

- enfin, fournit un soutien matériel en vue de faciliter un acte de terrorisme »[442].

B/ Les procédures d'inscription

Nous étudions les procédures de désignation à la lumière des trois cas précédents.

- A l'ONU, le paragraphe 6 des directives régissant la conduite des travaux du « *comité 1267 » indique la procédure pour soumettre une demande d'inscription : « le comité met régulièrement à jour la liste récapitulative dés qu'il a convenu d'intégrer les informations pertinentes fournies par les Etats membres ou des organisations régionales ou internationales* (…) ». Il faut souligner qu'au début, la résolution 1267 (1999) ne définissait ni les parties habilitées à présenter des demandes d'inscription, ni les informations devant être présentées à l'appui d'une telle demande. Les individus ou entités classés sur la liste récapitulative n'en étaient pas notifiés. Le Comité prend ses décisions par consensus et, si celui-ci n'est pas trouvé, la question est soumise au Conseil de sécurité. En outre, une fois inscrits, ils n'étaient pas autorisés à communiquer avec le comité ; il fallait pour cela un intermédiaire étatique.

Cette procédure a toutefois été améliorée, entre autres, par un renforcement des exigences concernant la quantité et la qualité des informations nécessaires pour qu'une personne ou une entité soit inscrite sur la liste récapitulative. A titre d'illustration, la résolution 1526 (2004) du conseil de sécurité en date du 30 janvier 2004 a appelé les Etats à fournir « dans la mesure du possible » des informations générales et des données facilitant l'identification lorsqu'ils proposent de nouvelles inscription sur la liste du comité (paragraphe 17). La résolution 1617

[442] Voir Programmes d'information internationale, usinfo.state.gov.

(2005) a poussé un peu plus l'exigence, en demandant aux Etats de communiquer un « mémoire » expliquant les motifs de leur proposition d'inscrire une personne ou une organisation sur la liste. Quant à la résolution 1735 (2006) du 22 décembre 2006, elle a mis en place une « fiche », par « souci de clarté et de cohérence » des demandes d'inscription (§ 7). Elle s'est illustrée aussi en indiquant les renseignements devant figurer dans le mémoire[443] énoncé par la résolution 1617 (2005)[444].

- Au sein de l'Union européenne, un nouveau groupe, le « Groupe PC 931 » a été institué et chargé de l'examen des propositions d'inscription d'une personne ou d'une entité sur la liste. Il se substitue ainsi au mécanisme de consultation informelle entre les Etats membres appliqué depuis 2001. Les personnes ou organisations peuvent être inscrites sur la liste sur la base de propositions soumises par des Etats membres ou des pays tiers. Comme pour le « comité 1267 », toutes les informations pertinentes doivent être présentées à l'appui des propositions de désignation. Ces informations sont ensuite diffusées aux délégations des Etats membres en vue d'être débattues au sein du « Groupe PC 931 ». Celui-ci les examine et évalue si ces informations remplissent les critères fixés dans la position commune 2001/931/PESC, puis formule des recommandations au conseil qui prend la décision finale d'inscrire une personne ou une entité sur la liste des terroristes. En réaction aux attentats du 11 mars 2004 à Madrid, le conseil décide de l'inclusion d'une personne ou d'un groupe comme terroristes sur la base d'un vote à la majorité qualifiée, au lieu de la procédure habituelle, à savoir la prise de décision à l'unanimité[445].

- Enfin, **aux Etats-Unis**, le secrétaire d'Etat est habilité à désigner une personne ou une organisation comme étant terroristes et à les inscrire sur la liste d'exclusion des organisations, après consulté le ministre de la justice ou après avoir reçu une demande à cet effet. A cet égard, le département d'Etat collabore étroitement avec le ministère de la justice et avec les services de renseignement pour préparer un dossier administratif, qui se compose d'informations (confidentielles pour la plupart) qui doivent néanmoins remplir les critères

---

[443] Le mémoire devant comporter un exposé aussi détaillé que possible des motifs de la demande d'inscription, comprend « *tous éléments permettant d'établir précisément que l'individu ou l'entité remplit les critères visés ; la nature des éléments d'information ; et tous éléments d'information ou pièces justificatives pouvant être fournis* » (§ 5). La résolution a par ailleurs rendu obligatoire la notification des personnes ou entités inscrites sur la liste récapitulative (§ 5 *in fine*).

[444] Pour une étude détaillée de la liste récapitulative du « Comité 1267 », voir, entre autres, J-C MARTIN, « Le conseil de sécurité face au terrorisme islamiste : à propos des sanctions contre Al-Qaïda, les Taliban et leurs associés », L'Observateur des Nations Unies, 2006, n° 20 et 21, pp 145-157.

[445] Pour plus d'information, voir la « liste de l'UE des personnes, groupes et entités faisant l'objet de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme », 6 février 2008, consultable à : http//www.consilium.eu.int/uedocs/csusUpload/080206_combatterrorism_fr.pdf.(date de consultation avril 2008).

prévus par la loi (en l'occurrence, l'US PATRIOT ACT[446]) au titre de la désignation. Une fois complet, le dossier est transmis au secrétaire qui décide s'il convient de désigner l'individu ou le groupe en cause. L'avis de désignation est alors publié au *Journal Officiel* (*Federal Registral*).

Ce rapide survol des critères et de la procédure de désignation sur la liste de personnes ou organisations terroristes tels que pratiqués dans les trois cas susmentionnés nous permet de faire quelques constats. D'abord, il n'y a pas une uniformisation des critères d'un cas à l'autre. En conséquence, une personne ou un groupe peut être retenu comme terroriste, par exemple, par l'ONU et non par l'Union européenne et les Etats-Unis, et vice versa. Si ce problème peut être réglé par l'entremise de l'article 103 de la Charte des Nations Unies, il entache l'efficacité des mesures prises. D'autre part, des difficultés peuvent survenir en pratique relativement à la protection des droits des personnes ou groupes classés comme terroristes et, partant, aux questions du recours effectif dont ils disposent contre l'inscription et la radiation de leurs noms. Par ailleurs, la diversité des critères de désignation d'une personne ou d'un groupe comme terroriste a pour conséquence une diversité dans le traitement du terrorisme.

§ 2 : Des perceptions différentes quant au traitement du terrorisme

Divers types de ripostes peuvent être définis et adoptés par les Etats pour faire face aux actes terroristes. Les perceptions de la menace précédemment évoquée conduisent les Etats à prendre des mesures différentes en ce qui concerne le traitement du terrorisme. Ces mesures divergent en ce qui concerne l'attitude à adopter (A), mais aussi quant à la nature de la réaction (B).

I/ Les différences quant l'attitude à adopter

Inconscients des proportions que le terrorisme peut revêtir, les Etats manient alors la question de la lutte avec plus ou moins d'efficacité ; mais, de toutes façons, d'une manière très flexible, songeant généralement à traiter chaque cas d'espèce plutôt que la totalité du

[446] Acronyme de « Provide Appropriate Tools Requiered to Intercept and Obstruct Terrorism », c'est-à-dire, « Donner les outils appropriés pour déceler et contrer le terrorisme ». Il devient, le 12 octobre 2001, « USA ACT »: Uniting and Strengthening America Act. Le texte complet de loi est disponible sur: http://www.politechbot.com/docs/usa.actfinal.102401.htlm.

problème de terrorisme dans son ensemble. Selon que les actes de terrorisme les concernent, en tant qu'Etats de commission, en tant victimes ou protecteurs sans cesse sollicités, les Etats adoptent généralement deux sortes d'attitudes : la négociation avec les terroristes ou la passivité.

A/ La négociation avec les terroristes

« *On ne négocie pas avec les terroristes* ». Cette phrase est un leitmotiv que l'on entend après la commission d'un attentat terroriste. Cette affirmation est biaisée en ce sens que, pour la plupart des cas, la négociation se révèle être l'une des alternatives que les Etats choisissent face aux terroristes. Le difficile choix entre la négociation et la fermeté se pose en particulier lorsqu'il s'agit d'engager une politique : ce dilemme semble plus pesant encore sous l'action des média et au-delà de l'opinion publique. Si certains pays, tels la France, ont traditionnellement une conception « souple et pragmatique » de la lutte contre le terrorisme, d'autres, par contre, tels les pays anglo-saxons, affichent une fermeté plus nette. Ainsi, par exemple, la France aime bien rendre ou expulser les terroristes arrêtés sur son territoire au lieu de les juger ou les extrader. Citons le cas de Furay Yakata (1974)[447] ; Abou Daoud (1975)[448] ; Ahmad Taheri et Moshen Sharif Esfahani (1993)[449].

Précisons enfin que certains actes terroristes portent en eux le germe du dialogue, tels les enlèvements ou les prises d'otages. Plus généralement, la négociation est destinée à éviter des attentats ou à les arrêter. Implicitement, la négociation peut créer rapidement un climat de tolérance et d'acceptation des actes terroristes, c'est pourquoi les pays anglo-saxons préfèrent la doctrine du « *strike no deal* » (frapper et ne pas transiger), c'est-à-dire de la « tolérance zéro ». Toutefois, certains Etats se réclamant de la fermeté dans le discours officiel, pratiquent des stratégies plus subtiles que la négociation directe ou indirecte, consistant à mener de

[447] Interpellé à l'aéroport d'Orly pour sa participation à l'organisation de l'attentat de l'aéroport de Lod (Tel-Aviv, mai 1980, 28 morts et 85 blessés), Furaya Yakata a été conduit à l'aéroport de la Haye suite à la prise d'otages du personnel de l'ambassade de France à la Haye, orchestrée par Illitch Romirez Sanchez, alias Carlos, pour obtenir sa libération. Carlos, Furaya Yakata ainsi que les preneurs d'otages partent libres vers le Moyen-Orient, à bord d'un avion français mis à leur disposition.

[448] Soupçonné d'être l'un des organisateurs de l'attentat contre la délégation israélienne à Munich en septembre 1972, Abou Daoud quitte libre le sol français en dépit des demandes d'extradition allemandes et israéliennes.

[449] Officiers des services spéciaux iraniens, Ahmad Taheri et Moshen Sharif Esfahani sont interpellés à Paris (novembre 1992) alors qu'ils viennent d'assassiner un opposant politique iranien. Ahmad Taheri est par ailleurs recherché par les autorités judiciaires suisses pour l'assassinat d'un autre opposant politique (Kazem Radjavi). Ahmad Taheri fut « reconduit » en Iran avec Moshen Sharif Esfahani (Source J.F GAYRAUD et D. SENAT, Le terrorisme, PUF, 2002).

sournoises politiques de complaisance ou de passivité. On tente ainsi de sanctuariser le territoire en espérant que les terroristes iront commettre leur forfait ailleurs.

B/ La passivité à l'égard des terroristes

En adoptant la stratégie de passivité, l'Etat pense se protéger contre des actes de terrorisme. Il ne se préoccupe guère, ou tout au moins ignore ce qui peut éventuellement se passer sur son territoire. Cette politique ne peut, bien entendu, s'appliquer qu'aux actes commis à l'étranger : on imagine mal que l'Etat reste passif aux actes de terrorisme interne.
Cette politique de passivité, appelée également politique de « sanctuarisation », conduit les Etats qui la pratiquent, à fermer les yeux sur la présence de terroristes sur leur territoire, que ceux-ci y soient installés ou simplement de passage après une action à l'étranger. Ce territoire sera considéré par les terroristes comme un « sanctuaire », sans risque d'être poursuivis, du moins tant qu'ils ne commettent pas d'actes terroristes sur ce territoire de refuge. En contrepartie, l'Etat d'« accueil » n'entamera aucune recherche ou poursuite en dépit des demandes des Etats victimes. Ainsi, la sérénité des Etats et des personnes est préservée, et les terroristes, pour leur part, s'assurent d'une « base de repli » ; chacun semble trouver son compte dans ce *modus vivendi*. Il faut néanmoins préciser que cette passivité « volontaire » peut engager la responsabilité internationale de l'Etat qui la pratique[450].

II/ Les différences quant à la nature de la réaction

Comme nous le disions, le terrorisme a subi de grandes mutations, souvent liées à ses méthodes d'action qui sont de plus en plus meurtrières. Ainsi, à côté de la voie pénale (A) traditionnellement utilisée pour lutter contre les actes de terrorisme, s'est greffée au fur et à mesure la voie militaire (B) qui a d'ailleurs atteint son paroxysme avec les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis.

[450] supra 2e partie, titre 1, section 3.

A/ La voie pénale : la criminalisation du terrorisme

C'est la voie privilégiée par la plupart des Etats, notamment ceux de l'Union européenne qui ont une longue tradition de lutte contre le terrorisme[451]. Sans remonter loin dans les différentes étapes de la construction de l'Union européenne, notons que le Traité d'Amsterdam représente un véritable « saut qualificatif » en matière de coopération policière et judiciaire, en adoptant un concept politique cohérent et ambitieux, celui de la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. La lutte contre le terrorisme est en relation étroite avec la construction de cet espace. En effet, l'article 29 TUE énonce clairement l'objectif de l'Union européenne d'« *offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, ceci par la prévention de la criminalité (...) et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme (...)* ». C'est affirmer, on ne peut plus clairement, le rattachement du terrorisme à la criminalité : la réponse à lui apporter doit être pénale. Le Traité d'Amsterdam marque ainsi la naissance d'une véritable politique criminelle dans le cadre du troisième pilier. Pour réaliser l'espace de liberté, de sécurité et de justice, un pas décisif vers l'approche pénale de l'Union européenne fut la Déclaration de la Gomera adoptée lors de la réunion informelle du Conseil du 14 octobre 1995[452]. La voie pénale répond à la nécessité de prendre en compte un terrorisme à la nature évolutive, opérant sur une échelle transnationale et utilisant des méthodes du crime organisé. Même le 11 septembre 2001 et le 11 mars 2004 n'ont pas fondamentalement changé cette optique. Au contraire, ils se sont révélés être le catalyseur des avancées de l'Union européenne dans le domaine pénal. Ils ont permis l'adoption de principes de rapprochement des législations pénales et celui de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice.

Sur le plan théorique, l'approche européenne peut être expliquée à travers ce que Pierre Berthelet nomme « le concept européen de sécurité »[453]. Celui-ci est créé en réaction à une menace, réelle ou imaginaire, représentée par un ennemi commun. La criminalité organisée est apparue comme un concept mobilisateur. Par sa dimension, nécessairement internationale, qui ne se cantonne pas à l'intérieur des frontières juridiques nationales, la criminalité organisée devient l'ennemi de l'intérieur et de l'extérieur. Le 11 septembre n'est alors pas apparu comme un bouleversement, mais plutôt comme un glissement sémantique. La

[451] Plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont été confrontés sur leur territoire à des mouvements terroristes : autonomistes de l'IRA et de l'ETA ; Révolutionnaires des Brigades rouges, de la Rot Armée Fraktion et d'Action Directe.
[452] Déclaration de la Gomera sur le phénomène du terrorisme, Doc. 10899/95.
[453] P. BERTHELET, « L'impact des événements du 11 septembre 2001 sur l'action de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », Cultures et conflits, n° 6, 2002.

focalisation du concept européen de sécurité vers la menace terroriste, relève ainsi davantage d'« *un ajustement que d'une refonte radicale* »[454]. Il n'a pas été difficile de réinvestir le terrorisme des craintes placées dans la criminalité organisée, surtout que les deux phénomènes sont incarnés par le même individu : l'étranger.

C'est sous l'angle du « crime » également que les Etats-Unis ont commencé à analyser le terrorisme. En effet, dans les années 1990, ils ont surtout traité les attaques terroristes contre des cibles américaines comme un problème relevant de l'exécution de la loi pénale. Et les outils utilisés pour poursuivre les terroristes étaient ceux de la lutte contre le crime[455]. Peu importait que les terroristes soient des nationaux ou des étrangers, ils étaient jugés comme des criminels et on estimait que les moyens traditionnels pour dissuader le crime, pour le prévenir, étaient tout aussi efficaces pour prévenir le terrorisme.

Le paradigme a changé avec le 11 septembre 2001 : c'est la militarisation de la lutte contre le terrorisme.

B/ La voie militaire : la « guerre » contre le terrorisme

S'adressant au Congrès, neuf jours après le 11 septembre 2001, le président Bush a comparé ces événements à l'attaque japonaise sur Pearl Harbor, qui devait faire entrer les Etats-Unis dans la deuxième guerre mondiale. Ainsi, le président américain annonçait, on ne peut plus clairement, la nature de la réponse que son pays entendait apporter à la menace terroriste. Car, comme on le dit, les mots ne sont jamais innocents, ils déterminent nécessairement l'action : une « guerre au terrorisme », « *a war on terror* ». Si cette expression est avant tout une métaphore comme la « guerre contre la drogue ou le crime », son utilisation dans le cas du 11 septembre 2001 n'est pas simplement une « hyperbole sémantique »[456]. Le terme de « *guerre « n'est donc pas purement rhétorique. Il ne relève pas seulement de l'ordre*

---

[454] *Ibidem*.

[455] Deux cas illustrent bien la voie pénale de la lutte contre le terrorisme. Le premier concerne l'explosion d'une voiture en 1993 au World Trade Center. Le principal suspect, Ramzi Youssef fut arrêté au Pakistan, extradé aux Etats-Unis. Il a été jugé par une Cour fédérale et condamné à perpétuité.
Cette approche était semblable à celle adoptée à la suite du plasticage du Bureau fédéral d'Oklahoma City en 1995, dont le responsable Timothée Mc Veigh fut également traité comme un criminel.

[456] Voir G. ANDREANI, « La guerre contre le terrorisme : le piège des mots », AFRI, 2003, p.102-114. Selon lui, l'expression « guerre contre le terrorisme » a dépassé la métaphore pour trois raisons :
«- *Par l'ampleur des destructions causées, ces attaques ont atteint un niveau de violence comparable à une opération de guerre ;*
- *Psychologiquement, les Etats-Unis se sont estimés en guerre : la conjugaison des sentiments de vulnérabilité et d'innocence nés des attaques, a appelé une réponse militaire immédiate ;*
- *Enfin, la guerre a eu une réalité en tant que telle : la campagne d'Afghanistan* », p. 103.

de la réaction émotionnelle à l'agression, mais révèle au contraire la nature exacte de la réaction. Celle-ci exprime davantage, du côté américain, le changement de paradigme en cours : « la lutte contre le terrorisme ne s'inscrit plus dans un contexte juridique de paix, mais dans celui de la guerre »[457].

L'approche militaire n'est pas entièrement nouvelle, mais était restée jusqu'à présent très ponctuelle[458]. Elle est fondamentale pour comprendre l'ampleur des réactions américaines. Elle a aujourd'hui pris le pas sur l'approche traditionnelle de « *Law enforcement* » (expression désignant la prévention et la répression du crime dans ses aspects policiers, juridiques et correctionnels). Cette dernière n'a pas complètement disparue, mais est subordonnée au nouveau paradigme : « *La guerre contre le terrorisme* [est devenue] *l'alpha et l'oméga de la politique étrangère américaine, et elle est conçue de manière exclusivement militaire* »[459].

Cette approche nous paraît disproportionnée et excessive car elle efface la frontière devant exister entre la « guerre » et le terrorisme. C'est pourquoi, de nombreuses voix se sont élevées pour démontrer les risques et les inconvénients de l'approche militaire dans la lutte contre le terrorisme. Pour Jacques Derrida, il est important d'analyser la confusion et les intérêts que cet abus rhétorique prétend servir[460]. De son côté, Jürgen Habermas estime que l'utilisation du concept de « guerre au terrorisme » est une erreur tant du point de vue normatif que du point de vue pragmatique. « *Du point de vue normatif, il élève ces criminels au rang de guerriers ennemis et, du point de vue pragmatique […], il est impossible de faire la guerre à un "réseau" qu'on a toutes les peines du monde à identifier* »[461].

En outre, l'approche militaire est porteuse d'inconvénients certains. D'abord, l'emploi du terme « guerre » confère aux terroristes une légitimité qu'ils ne méritent pas[462] car, comme l'a dit l'éminent historien de la guerre Michaël Howard, « *la guerre est un sujet trop sérieux pour être confondu avec une situation d'urgence, et ceux qui assimilent les deux prennent le risque*

---

[457] H. TIGGROUDJA, « Quel(s) droit(s) applicable(s) à la guerre au terrorisme ? », AFDI, 2002, p.82. Voir également Ph. WECKEL, « Terrorisme et droit de la guerre : le droit de la « guerre contre le terrorisme » », in SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2004, pp 165-182.

[458] Supra 1e partie, titre 2, section 2, § 2.

[459] P. HASSNER, « Etats-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ? », Cahiers de Chaillot, Paris, 2002, n° 54, p.32.

[460] J. DERRIDA et J. HABERMAS, « Qu'est-ce que le terrorisme ? », Le Monde diplomatique, février 2004, p.16.

[461] *Ibid.*, p.17.

[462] Voir dans ce sens G. ANDREANI, « Le concept de guerre contre le terrorisme fait-il le jeu des terroristes ? », dans G. ANDREANI et P. HASSNER (dir), *Justifier la guerre ?* Ed. Sciences Po, Les presses, 2005, p.177-195.

de ne pas adopter la bonne stratégie »[463]. Ensuite, intervenir militairement au sein d'un Etat pour éliminer les sources du terrorisme implique nécessairement l'exercice d'une domination extérieure équivalent à un retour de l'impérialisme. Par un paradoxe pervers, le contrôle extérieur, dont l'objet est d'arrêter le terrorisme là où il se trouve, a fréquemment pour effet de le provoquer et de lui fournir une justification toute faite. Comme l'a écrit l'historien américain Paul Schroeder à propos des interventions militaires de la « guerre contre la guerre » : « *ce qu'ils essaient de faire à présent, n'est pas une audacieuse et nouvelle expérience américaine pour créer le meilleur des mondes, mais le retour à une forme d'impérialisme du XIXe et du début du XXe siècle, qui n'a pas réussi temporairement (en ayant finalement des conséquences dévastatrices), qu'en raison de conditions qui ont disparu depuis longtemps et qu'il est inimaginable de reproduire aujourd'hui. Lancée maintenant, cette expérience échouera et est déjà en train d'échouer. Ses défenseurs illustrent le dicton qui veut que ceux qui refusent de tirer les leçons de l'histoire soient condamnés à la répéter* »[464].

[463] M. HOWARD, « What's in a Name? How to Fight Terrorism », Foreign Affairs, janvier-février 2002.
[464] P. W. SCHROEDER, « The Mirage of Empire versus the promise of Hegemony », in P. W. SCHROEDER, D. WETZEL, R. JERVIS et J. S. LEVY (eds), *Systems, Stability and Statecraft : Essays on the International History of Modern Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, p.305. Nous reviendrons sur la question du recours à la force dans la lutte contre le terrorisme dans le titre 2 de cette partie (chapitre 1, section 2, § 2).

Conclusion du titre 1 :

Les mécanismes conventionnels mis en place en vue de lutter contre le terrorisme non seulement couvrent de nombreuses activités susceptibles d'être qualifiées de terroristes, mais également visent à assurer la répression de telles activités, en multipliant les chances que leurs auteurs puissent être arrêtés et jugés. Ces conventions mettent aussi certaines obligations plus générales à la charge des Etats, en l'occurrence la prévention des actes de terrorisme[465].

Comme on vient de le voir, l'application de ce régime conventionnel demeure cependant aléatoire, singulièrement en ce qui concerne le volet répressif. En effet, les difficultés - juridiques et politiques - décrites précédemment sont autant de prétextes pour les Etats parties à ne faire qu'une application très mesurée de ces conventions antiterroristes qu'ils ont eux-mêmes négociées.

Ces limites rencontrées par le développement de l'action conventionnelle pourraient expliquer, entre autres, l'intervention du conseil de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme.

[465] Nous reviendrons sur cette dimension dans la deuxième partie de ce travail.

Titre 2 :

LA VOIE INSTITUTIONNELLE : LE CONSEIL DE SECURITE ET LE TERRORISME EN TANT QUE MENACE CONTRE LA PAIX ET LA SECURITE INTERNATIONALES

Le terrorisme est devenu, au fil des années, une préoccupation majeure de la Communauté internationale : la possibilité en temps de paix de porter atteinte sur une très grande échelle à la vie et aux biens des citoyens de n'importe quel Etat. Selon Isabelle Sommier, « *c'est une violence physique qui fonctionne à l'économie et à l'outrance du symbolique. En cela, on peut dire que le terrorisme est un phénomène moderne, propre aux sociétés pacifiées. Non pas que ses modes d'action soient inédits ou épargnent les sociétés en guerre de l'hémisphère sud, par exemple, mais parce que la logique d'action qui les anime ne se révèle efficace qu'au sein d'une société où le recours à la violence est, normalement, et avec succès, prohibé* »[466]. Cette violence se propageant avec une grande intensité finit par constituer une atteinte à la sécurité internationale. Le conseil de sécurité de l'ONU, étant le seul organe chargé de la sécurité internationale, n'a eu d'autre choix que de se saisir du phénomène. Il le fait, certes plus tardivement qu'à l'Assemblée générale[467], mais bien avant le 11 septembre 2001, en ayant recours au concept de menace contre la paix et la sécurité internationales. Avant d'analyser les implications de cette qualification (chapitre 2), on s'attardera d'abord sur le concept dans le cadre de l'ONU (chapitre 1).

[466] Le terrorisme, *op-cit*., p.25.
[467] Rappelons que l'Assemblée générale a été saisi du problème dés 1972. Voir *supra*, partie préliminaire, titre 1, chap. 1.

Chapitre 1 :

Le concept de menace contre la paix et la sécurité internationales dans le cadre des Nations Unies

Fruit de longues concertations entre les vainqueurs de la Seconde guerre mondiale, la charte de l'ONU a été adoptée à l'unanimité le 25 juin 1945 à San Francisco. S'inspirant du Pacte de la SDN, la charte tente de boucher les fissures de ce dernier. Ainsi, par exemple, dans le domaine du maintien de la paix, l'ONU est théoriquement plus indépendante de ses Etats membres et elle dispose plus de pouvoir. En outre, le choix d'un vocabulaire plus large, au profit des compétences de l'organisation, lui laisse une bonne liberté d'action. De cette façon, en évitant d'utiliser le mot « guerre » et en le remplaçant par « emploi de la force », « recours à la force » ou « rupture de la paix », la charte écarte la possibilité d'une interprétation restreinte du terme « guerre ».

La pièce maîtresse de la charte est le système de sécurité collective selon lequel tous les Etats membres doivent se mobiliser si la sécurité de l'un d'entre eux est menacée. Cette sécurité collective est la récompense et la contrepartie de l'interdiction du recours à la force. Le mécanisme d'action de l'organisation en cas de menace est élaboré dans le fameux chapitre VII de la charte. Le système est centralisé au Conseil de sécurité qui est le responsable primaire du maintien de la paix dans l'organisation[468].

Longtemps « discret », ce chapitre consacré à l'« action en cas de menace contre la paix, de la rupture de la paix et d'acte d'agression », est désormais sous les feux de l'actualité ; la sécurité collective étant devenue une préoccupation essentielle. Cependant, des trois situations visées à l'article 39, celle de « menace contre la paix » est assurément la plus large et donc la plus utilisée.

Du point de vue de la charte, on remarque également que les concepts de « paix » et de « sécurité » restent liés à l'absence de l'usage des armes. La charte consacre en effet une conception militaire de ces deux notions par ailleurs très étroitement imbriquées. A travers la notion de « paix », il faut entendre, selon Johan Galtung, « *un état caractérisé par l'absence de violence* »[469]. En revanche, la sécurité peut être considérée, d'une manière générale, comme la situation dans laquelle un Etat considère qu'il est à l'abri de dangers extérieurs

[468] Article 24, §1 de la charte.

[469] « Violence, Peace, Ressearch », Journal of Peace Recherch, 1969, cité par M. ZAMBELLI, *La constatation des situations de l'article 39 de la charte des Nations Unies par le conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII des Nations Unies*, Genève, éd. Helbing Und Lichtenhahn, 2002, p.158.

susceptibles de mettre en péril sa paix, sa tranquillité, son indépendance ou encore son intégrité territoriale. En somme, il est possible de considérer avec Rölling que la paix et la sécurité restent liées à la dimension militaire, en ce sens que si la paix signifie « *absence de guerre* », la sécurité correspond à une « *absence du danger de guerre* »[470].

Par conséquent, jusqu'à une époque relativement récente, parler de menace contre la paix et la sécurité internationales conduisait normalement à exclure de cette catégorie toute situation de troubles ou de conflits internes, dès lors que la situation en cause demeurait strictement confinée à l'intérieur d'un Etat et n'entraînait pas de répercussions internationales. Tel n'est plus cependant le cas, comme le montre la pratique suivie ces dernières années dans le cadre des Nations unies à l'occasion de plusieurs événements.

En outre, dire qu'il existe une MPSI a longtemps signifié avant tout qu'il y avait un risque de déclenchement d'un conflit armé entre deux ou plusieurs Etats – pour autant, bien entendu, que la paix puisse se définir comme étant essentiellement l'absence d'état de guerre entre Etats. Toutefois, l'expression « MPSI » peut en réalité couvrir les hypothèses les plus diverses et cette expression a été appliquée dans des occasions variées. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la pratique du Conseil de sécurité qui, conçu pour maintenir la paix et la sécurité internationales dans un contexte dominé par l'interétatisme, a dû s'adapter aux évolutions des menaces jusqu'à aboutir au terrorisme (section1). La qualification de terrorisme de MPSI suscite de nombreuses interrogations que nous tenterons d'apporter des réponses à travers l'appréciation critique de cette qualification (section 2).

Section 1 : L'extension du concept de MPSI dans la pratique du conseil de sécurité

En l'absence de définition dans la charte du concept MPSI, et vue la plus large discrétion qui en résulte au bénéfice du Conseil de sécurité, une approche empirique s'impose. Avant d'y procéder, il y a lieu de remarquer avec J.M. Sorel que *« cerner la menace contre la paix, c'est établir « par défaut » tout ce qui peut venir troubler une situation supposée paisible* »[471]. La guerre constituait un signal fort pour, qu'a priori, il n'y ait aucun doute sur l'existence d'une MPSI. Or, « *des concepts fondamentaux comme ceux d'"ennemi" ou de "menace", si clairs et si précis pendant toute la durée de la guerre froide, ont vu leur sens*

[470] RÖLLING, International Law, pp 8-9, cité par M. ZAMBELLI, *op-cit*., p.163.
[471] J.M. SOREL, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in *Le chapitre VII de la charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, p.14.

s'altérer sans que l'on sache désormais à quoi ils correspondent exactement »[472]. Il n'y a plus de critères objectifs auxquels se référer, et l'absence de guerre ne suffit pas à définir la paix et la sécurité internationales. En outre, si les relations et les enjeux territoriaux permettant de circonscrire autrefois un état de paix ou de guerre, selon des critères relativement identifiables, désormais les phénomènes transnationaux génèrent des déséquilibres, qui sont autant de menaces contre la paix et la sécurité internationales, mais dont l'identification s'avère plus difficile.

Il convient de garder à l'esprit ces observations à l'appui de l'analyse de la double évolution qui s'est manifestée au Conseil de sécurité en ce qui concerne le concept de MPSI : l'existence de situations menaçantes en dehors du conflit interétatique armé (§ 1) et l'entrée du terrorisme dans les situations qualifiées de MPSI (§ 2).

§ 1 : Les situations menaçantes en dehors du conflit interétatique armé : les enseignements de la réunion au sommet du 31 janvier 1992 et l'agenda pour la paix

Si la guerre existe toujours, il faut reconnaître qu'elle a perdu de plus en plus sa caractéristique historique, à savoir les affrontements frontaux entre Etats. Cet état de fait modifie les formes de la menace contre la paix et la sécurité internationales et semble surtout rendre caducs « *les modes de raisonnement trop liés à la problématique de la guerre et de la paix (qui) ne sont plus adaptés au système contemporain, caractérisé par la mondialisation des échanges, les préoccupations économiques et le choc des cultures* »[473].

Il fallait donc élaborer la stratégie nouvelle, d'autant plus que le système de sécurité, tel qu'il était décrit par la charte, ne paraissait pas toujours opérationnel. D'où la nécessité de déterminer à nouveau les MPSI. La réunion marquante des membres du Conseil de sécurité au sommet, montre la volonté de chercher les nouveaux moyens pour réactiver l'ONU face à de nouvelles menaces. La décision du Conseil de sécurité dans cette réunion a donné naissance à « l'Agenda pour la paix » du secrétaire général.

Nous allons étudier successivement les priorités exprimées à ces deux occasions.

---

[472] I. RAMONET, « Un monde sans boussole », Manières de voir, n° 21, *Le désordre des Nations unies*, Le Monde diplomatique, 1994, p.6-7.

[473] B. BADIE et M.C SMOUTS, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, FNSP-Dalloz, 1992, p.148.

I/ La réunion au sommet du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992

Dès la fin de la guerre froide, les Etats ont pris conscience que d'autres menaces devaient faire l'objet d'attentions particulières des Nations unies. La réunion du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, qui s'est tenue exceptionnellement au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, a ainsi été l'occasion d'élargir la notion de MPSI. Des points de vue diversifiés se sont confrontés lors de cette réunion : on a désigné le sous-développement comme « la plus grande menace à la paix et à la sécurité dans le monde »[474] ; on a mentionné parmi les causes d'une PMSI, un « courant massif de réfugiés » à la suite d'une guerre civile[475] ; on a parlé de « menaces non militaires contre la sécurité future et la prospérité de l'humanité »[476] ; on a souligné, à propos de certaines violations généralisées des droits de l'homme, l'existence de situations inacceptables qui, à terme, constituent une menace directe à la paix et à la sécurité internationales »[477] ; on a aussi souligné, parmi les causes contre la paix, les actes de terrorisme[478].

Ces diverses positions sont reflétées, quoique d'une manière synthétique, dans la déclaration que le président du Conseil de sécurité a faite au nom des membres du Conseil à l'issue de la même réunion. Selon cette déclaration, « *la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerres et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité internationales, trouvent leur source sans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire ou écologique* »[479]. Les discours prononcés au cours de cette réunion sont toujours d'actualité. Nous remarquons que, parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, il y a une volonté d'intervenir dans les affaires qui relèvent en principe des compétences exclusives des Etats pour établir un ordre uniforme dans le monde. Aussi, pour certains Etats, en l'occurrence les Etats-Unis, la priorité est de se débarrasser des régimes des pays qui ne s'inclinent pas devant cette norme qu'ils veulent imposer. De l'autre côté, les pays en développement, tout en se référant au sous-développement comme une réelle cause de menace à la paix, manifestent une méfiance légitime. Ils ont en effet peur des violations des droits souverains au nom de la paix ainsi que

[474] C'est l'expression employée par le roi du Maroc (S/PV 3046, p.37). On peut citer dans le même sens, le discours du président de l'Equateur (S/PV 3046, p.35).
[475] Telle est la position du Cap-Vert (S/PV 3046, p.81) et celle de la Hongrie (Ibid., p.117).
[476] Selon le Premier ministre du Japon (*Ibid*., p.111).
[477] Voir l'intervention du Premier ministre de Belgique (*Ibid*., p.73).
[478] C'est la position du président des Etats-Unis (*Ibid*., p.53).
[479] Texte dans RGDIP, 1992/1, p.258.

la volonté des pays puissants d'établir la paix, ou plutôt leur propre sécurité « par l'empire » plutôt que par « la paix par le droit »[480].

II/ L'Agenda pour la paix du Secrétaire général de l'ONU

Dans le prolongement de la déclaration du 31 janvier 1992, le secrétaire général de l'ONU a affirmé dans son « Agenda pour la paix » que les nouvelles menaces trouvent tout autant leur source dans des conflits internes et des problèmes économiques et sociaux, que dans les conflits interétatiques[481]. Il apparaît clairement que les menaces peuvent désormais provenir de tous les domaines touchant la régulation de la vie humaine. Mais le stade de la concrétisation risque de constituer un exercice quasiment impossible tant les limites dans la gravité de l'atteinte sont peu discernables. Le libéralisme économique qui génère en lui-même des déséquilibres économiques pourrait être considéré comme une telle menace. Force est de reconnaître que ces approches sont dans la composante économique de l'ordre du discours.

Par ailleurs, tout en constatant que la « *stabilité et la sécurité doivent dépasser le domaine de la sécurité militaire* (…)», Boutros Boutros-Ghali établit une construction logique basée sur le tryptique « Paix, Développement, Démocratie », estimant que la démocratie est à la fois « le chaînon manquant entre la paix et le développement » et « l'expression de notre patrimoine commun »[482]. En d'autres termes, selon le secrétaire général de l'époque, « *sans la paix il ne saurait y avoir ni développement ni démocratie. Sans développement, la démocratie perdra ses fondements et les conflits se multiplieront. Sans démocratie, un développement durable est impossible. Et sans développement, la paix ne saurait être maintenue* »[483].

Selon Boutros Boutros-Ghali, dans ce contexte, et en ajoutant la responsabilité du droit, la souveraineté des Etats prend un sens particulier. La violation de la souveraineté est une atteinte à l'ordre mondial, mais en même temps, sa mauvaise utilisation peut mettre en danger les droits de l'homme et une vie mondiale paisible. Il souligne que les massacres engendrés par les guerres civiles ne laissent pas le monde d'aujourd'hui indifférent, et c'est pour cette raison que les guerres civiles ne sont plus des questions internes. Et dans son discours

[480] Voir R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 8e éd., 1984, p.684.
[481] Voir Doc. ONU A/47/277.
[482] B.BOUTROS-GHALI, « Les Nations et l'Afrique », Afrique 2000, n° 14, juillet-août-septembre 1993, p.15.
[483] B. Boutros Ghali, Rapport sur l'activité de l'organisation, septembre 1993. Cette analyse rejoint un peu une idée exprimée par la CIJ en 1962 selon laquelle, « *Il est naturel d'accorder le premier rang à la paix et à la sécurité internationales, car les autres buts (des Nations unies) ne peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est acquise* », avis consultatif du 20 juillet 1962 relatif à certaines dépenses des Nations unies, Rec. CIJ, 1962, p.168.

devant les chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil de sécurité, le secrétaire général rappelle la menace à la paix que constituent aujourd'hui les conflits ethniques, et il demande que les Nations unies adoptent une nouvelle stratégie pour répondre aux revendications autonomistes des communautés ethniques et culturelles[484].

Il convient de noter que l'Agenda pour la paix ne cherche pas à établir une liste de situations qui menacent la paix au sens de l'article 39 et à laquelle le Conseil de sécurité a la responsabilité de réponde. Les menaces et les risques que le secrétaire général cible dans son rapport, sont ceux qui, de près ou de loin, mettraient la paix et la sécurité internationales en danger et, selon le cas, il convient alors que les différents organes de l'ONU interviennent pour remédier à ces situations.

L'Agenda pour la paix a fait l'objet de débats au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale qui, à leur tour, ont adopté des résolutions et déclarations soutenant différentes parties de cet Agenda[485].

Dans la continuité de son prédécesseur, Koffi Annan a pris l'initiative de demander à un groupe de personnalités de haut niveau d'évaluer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Le rapport rendu par ce groupe, et présenté par le secrétaire général, est considéré comme « *une occasion singulière de remodeler et de rénover les institutions de l'Organisation des Nations unies* »[486]. En concluant que « *Tout évènement ou phénomène meurtrier ou qui compromet la survie et sape les fondements de l'Etat, en tant qu'élément de base du système international, constitue une menace contre la sécurité internationale* », le groupe retient six catégories de menaces qui guettent l'humanité aujourd'hui et dans les décennies à venir :

- les menaces d'ordre économique et social (pauvreté, maladies infectieuses, dégradation de l'environnement, etc.) ;
- les conflits entre Etats ;
- les conflits internes (guerres civiles, génocide et autres atrocités, etc.) ;
- les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques ;

---

[484] Pour un commentaire de l'« Agenda pour la paix », voir Ch. SCHRICKE, « L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali : analyse et premières réactions », AFDI, 1992, pp 11-31.

[485] Voir les déclarations du président du Conseil de sécurité au nom de ce dernier : S/24210 di 30/06/1992 ; S/24728 du 29/10/1992 ; S/24872 du 30/11/1992 ; S/25036 du 30/12/1992 ; S/25184 du 28/01/1993 ; S/25344 du 26/02/1993 ; S/25493 du 31/03/1993 ; S/25696 du 30/04/1993 ; S/25859 du 28/05/1993 ; S/PRST/1994/22 du 03/05/1994 ; S/PRST/1994/36 du 27/07/1994 ; S/PRST/1994/62 du 04/11/1994.
Voir également les résolutions de l'AGNU : A/RES/47/120A du 18/12/1992 ; A/RES/47/120B du 20/09/1993 ; A/RES/48/37 du 09/12/1993 ; A/RES/48/42 du 10/12/1993.

[486] Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 2 décembre 2004, A/59/656, p.2.

- le terrorisme ;
- la criminalité transnationale organisée.

Au total, il apparaît clairement que les menaces à la paix et la sécurité internationales peuvent provenir non pas des seuls conflits armés interétatiques, mais aussi des phénomènes transnationaux, en l'occurrence le terrorisme.

§ 2 : L'entrée du terrorisme dans les situations qualifiées de MPSI

Le Conseil de sécurité n'a pas découvert le terrorisme en 2001. En effet, depuis le milieu des années 1990, le phénomène terroriste s'est amplifié, notamment avec la constitution de réseaux transnationaux et le caractère de plus en plus destructeur des attentats. Cela devient ainsi un problème de sécurité internationale évident. Mais, les premières résolutions du Conseil de sécurité sur le terrorisme sont plutôt laconiques ; ce qui s'expliquait par le contexte de la guerre froide dans lequel elles ont vu le jour. En d'autres termes, le Conseil de sécurité refusait de qualifier les actes de terrorisme de MPSI. Des prétentions de ce type ont été à maintes reprises écartées par le Conseil de sécurité. Il en a été ainsi par exemple des raids israéliens à Beyrouth en 1968[487] ou à Tunis en 1985[488], ou encore des raids de représailles américains en Libye suite à l'attentat contre la discothèque « La Belle » à Berlin en 1986[489]. Relève de cet ordre d'idées la résolution 286 (1970) qui contient deux paragraphes relatifs aux détournements d'aéronefs pour faire appel à toutes les parties intéressées afin que soient libérés les passagers et membres d'équipage ; des propos similaires figurent dans la résolution 618 (1988)[490]. Un petit pas est franchi avec la résolution 635 (1989) dans laquelle, visant les agissements illicites contre l'aviation civile, le Conseil de sécurité se dit en préambule : « *conscient des répercussions qu'ont les actes de terrorisme sur la sécurité internationale* », ébauchant ainsi la relation entre terrorisme et atteinte à la sécurité internationale. Amorçant une prise en considération plus générale, la Déclaration précitée du 31 janvier 1992 traite du

[487] Résolution 263 (1968) du 31 décembre 1968.
[488] Résolution 573 (1985) du 4 octobre 1985.
[489] Un projet de résolution condamnant les Etats-Unis fut présenté par le Congo, le Ghana, Madagascar, Trinidad et Tobago et par les Emirats arabes unis. Soutenu par la Bulgarie, la Chine, La Thaïlande et l'URSS, il se vit opposer les veto américain, britannique et français, ainsi que les votes défavorables de l'Australie et du Danemark ; voir S/PV.2682, p.43.
[490] Voir également la résolution 638 (1989) ; voir aussi la position de l'URSS qui opposa son veto au projet de résolution S/13735 qui qualifiait la prise d'otages de Téhéran de 1979 de « menaces continues à la paix et à la sécurité internationales » (S/PV.2191, §§ 44 -56).

terrorisme sous la rubrique « Respect des principes de sécurité collective » et non sous la rubrique « Rétablissement et maintien de la paix ».

En effet, le terrorisme n'a fait son entrée officielle dans les situations qualifiées de MPSI qu'après la chute du mur de Berlin. Mais dans cette perspective, le Conseil de sécurité a d'abord commencé par une qualification au cas par cas (I) avant de généraliser cette qualification au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 (II).

I/ Au départ : une qualification au cas par cas

Comme on vient de la démontrer, l'incapacité dans laquelle le Conseil de sécurité s'est trouvé de qualifier des actes terroristes de MPSI, tenait davantage au contexte de guerre froide qu'à des considérations de nature juridique. Aussi, à la fin de l'opposition Est/Ouest, le Conseil de sécurité décide d'intervenir pour prendre en charge une action efficace contre le terrorisme, qu'il considère comme une menace contre la paix. Cette intention est mise en pratique dans trois affaires différentes :

- l'affaire de Lockerbie
- l'affaire soudanaise
- l'affaire des Taliban de 1999.

A/ L'affaire de Lockerbie

Cette affaire trouve son origine dans l'attentat perpétré contre un aéronef civil. En effet, le 21 décembre 1988, un avion de la Pan American Airlines (vol n° 103), assurant la liaison entre Londres et New York, explose en plein vol au-dessus de Lockerbie (Ecosse) peu après son décollage. L'explosion cause la mort de 270 personnes. Après enquêtes, les Etats-Unis et le Royaume-Uni attribuent cette catastrophe à un acte terroriste d'agents libyens, qui auraient agi sur ordre des hautes autorités de l'Etat libyen.

Le 27 novembre 1991, les Etats-Unis (pays d'immatriculation) et le Royaume-Uni (lieu de l'explosion) ont, dans leur déclaration conjointe, fait à la Libye les exigences suivantes :

- livrer toutes les personnes impliquées dans cet attentat pour être jugées soit aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni ;
- accepter la responsabilité pour l'acte commis par ses agents ;
- délivrer toutes les informations à sa disposition concernant cette affaire ; et enfin

- verser des indemnités appropriées[491].

Devant le refus du gouvernement libyen d'extrader ses agents impliqués, les Etats-Unis saisirent le Conseil de sécurité qui adopta le 21 janvier 1992 la résolution 731 (1992), demandant à la Libye de coopérer avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni dans leur procédure judiciaire.

Contre toute attente, c'est la Libye qui introduit le 3 mars 1992 une requête auprès de la CIJ contre les Etats-Unis et le Royaume-Uni sur la base de la convention de Montréal du 23 septembre 1971 relative à la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. Elle demande à la Cour de dire et juger que ces deux pays méconnaissent les obligations de cette convention envers la Libye. En effet, rappelons que les Etats-Unis et le Royaume-Uni exigeaient de se faire livrer les deux Libyens soupçonnés, alors que la convention de Montréal permettait à la Libye, selon le principe « *aut dedere aut judicare* », de juger elle-même ces personnes[492]. Outre cette requête, la Libye avait demandé à la Cour de prendre des mesures conservatoires pour protéger ses droits.

Face à cette demande de mesures conservatoires, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont répondu devant la Cour que la demande libyenne devait être rejetée, le Conseil de sécurité ayant pris activement l'affaire en charge. Ce dernier ne tarde pas à réagir. En effet, alors que la CIJ étudiait l'affaire, et avant sa délibération sur les mesures conservatoires, il adopte, sur la base du chapitre VII, la résolution 748 (1992) du 31 mars 1992[493] et exige l'application de sa résolution 731 (1992). La résolution 748 (1992) suscita un certain nombre de déclarations divergentes concernant la légalité de l'action entreprise au cours des débats du Conseil de sécurité[494].

L'adoption de cette résolution, au-delà de la question du contrôle de sa légalité, a posé un problème tout particulier lié à notre étude, dans la mesure où après avoir déclaré que « *l'élimination des actes de terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et la sécurité internationales* », le Conseil réaffirme que, selon l'article 2, §4, chaque Etat a le devoir de s'abstenir et d'encourager des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat ou de les tolérer. Il constate alors que dans ce contexte, « *le défaut de la part du gouvernement libyen de démontrer par des actes concrets sa renonciation au terrorisme et, en particulier,*

[491] Documents S/23307 ou A/46/826 ; S/23306 et A/46/828 du 31 décembre 1991.
[492] Voir art. 7 de la convention de Montréal de 1971.
[493] Résolution votée par 10 voix contre 5 abstentions : le Cap-Vert, la Chine, l'Inde, le Maroc et le Zimbabwe.
[494] Voir la déclaration du représentant de la Libye, S/PV.3063 et celle du représentant du Zimbabwe, S/PV.3063 du 31 mars 1992.

son manquement continu à répondre de manière complète et effective aux requêtes contenues dans la résolution 731, constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales ».

Cette qualification est d'autant plus importante qu'elle est faite en termes généraux alors que, comme nous l'avons dit, sa pratique antérieure face au terrorisme n'était pas aussi étendue. Rappelons aussi qu'il n'existe pas de définition du terrorisme qui soit unanimement acceptée, et le Conseil de sécurité avait déjà démontré que la gravité des actes est un facteur important dans ses qualifications. Il décide donc au cas par cas et non sur la base d'une définition préétablie de menace contre la paix.

En l'espèce, ce qui est visé n'est pas directement le terrorisme, mais toute une série de manquements et de défauts de la part du gouvernement libyen. Il est toutefois difficile d'imaginer en quoi le manquement de la Libye à l'extradition de deux suspects peut menacer la paix et la sécurité internationales. Il en est de même pour son manquement d'accepter sa responsabilité dans une affaire où elle conteste son implication. Certes, nous défendons l'idée selon laquelle le terrorisme peut constituer une MPSI[495], mais en l'espèce le conseil a attendu quatre ans avant l'adoption de la résolution 748 (1992). D'où la question de savoir, en raison de ce « décalage temporel », il y avait encore une menace contre la paix et la sécurité internationales. Il convient d'admettre, en définitive, que dans le cas d'espèce, la qualification de menace contre la paix est employée pour des raisons d'opportunité d'imposer des sanctions à la Libye, surtout lorsque celles-ci sont voulues par les membres permanents du Conseil de sécurité, compte tenu du soutien de ce pays au terrorisme à l'époque.

B/ L'affaire soudanaise

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[496]. 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.

Malgré diverses demandes de l'OUA, le gouvernement soudanais a refusé de collaborer à leur capture. L'Ethiopie et l'Egypte saisissent finalement le Conseil de sécurité, qui adopte la

[495] Voir supra, section 2 de ce chapitre.
[496] Ce groupe a revendiqué l'attentat, voir Le Monde, 5 juillet 1995, p.2.

résolution 1044 (1996) du 31 janvier 1996. Dans cette résolution, le Conseil, après avoir condamné la tentative d'assassinat dont le président égyptien a fait l'objet, « *[d]emande au gouvernement soudanais de se conformer sans plus attendre aux demandes de l'organisation de l'Unité africaine tendant à ce qu'il :*
- prenne immédiatement des mesures afin d'extrader en Ethiopie, pour qu'ils y soient traduits en justice, les trois suspects ayant trouvé refuge au Soudan et recherchés pour la tentative d'assassinat, conformément au traité d'extradition conclu en 1964 entre l'Ethiopie et le Soudan ;
- renonce à aider, soutenir et faciliter des activités terroristes ainsi que donner asile ou refuge à des éléments terroristes (...) »[497].

En l'absence de réponse du gouvernement soudanais à ces demandes, le Conseil de sécurité hausse le ton, en «[c]*onsidérant que le refus de se conformer aux demandes énoncées au paragraphe 4 de la résolution 1044 (1996) dans lequel persiste le gouvernement soudanais, constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales* »[498].
Suivant le schéma adopté quelques années plus tôt contre la Libye, le conseil de sécurité se place dans le cadre du chapitre VII de la charte et exige du Soudan qu'il se conforme aux demandes formulées dans la résolution 1044 (1996). Cette exigence est, elle aussi, assortie de l'adoption de mesures coercitives sur lesquelles on reviendra plus tard (titre 2 e la deuxième partie).

C/ L'affaire des Taliban de 1999

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. Ils seront ultérieurement attribués à la mouvance du réseau Al Qaïda de Oussama Ben Laden.
Sous l'impulsion des Etats-Unis, le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 1189 (1998) du 13 août 1998 aux termes de laquelle il condamne vigoureusement ces attentats. Il engage tous les Etats et les institutions internationales à apporter leur coopération ainsi que leur soutien et assistance aux enquêtes en cours au Kenya, en République unie de

[497] Résolution 1044, §4. a et b.
[498] Résolution 1054 (1996) du 26 avril 1996, avant-dernier considérant du préambule.

Tanzanie et aux Etats-Unis pour appréhender les auteurs de ces actes terroristes et les traduire en justice sans délai. Dans le même temps, le Conseil « *engage tous les Etats à adopter (...), à titre prioritaire, des mesures concrètes et efficaces en vue de la coopération en matière de sécurité et de la prévention de tels actes de terrorisme international et en vue de traduire en justice et châtier les auteurs de ces actes* »[499].

Quelques jours plus tard, examinant la situation en Afghanistan, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1193 (1998) du 28 août 1998 dans laquelle il se dit « *profondément préoccupé par la présence persistante de terroristes sur le territoire Afghan et exige des factions afghanes qu'elles s'abstiennent d'héberger et d'entraîner des terroristes et leurs organisations* »[500].

Au mois de décembre de la même année, le Conseil de sécurité constate « *avec plus de préoccupation que des terroristes continuent d'être accueillis et formés et des actes de terrorisme organisés en territoire afghan, en particulier dans les zones tenues par les Taliban* » pour exiger que « *les Taliban cessent d'offrir un refuge et un entraînement aux terroristes internationaux et à leurs organisations, et que toutes les factions afghanes secondent l'action entreprise pour traduire en justice les personnes accusées de terrorisme* »[501]. Ces exhortations formelles vont se doubler près d'un an plus tard de sanctions consistant en un embargo aérien et un gel des fonds appartenant aux Taliban. La levée de ces sanctions est désormais subordonnée à la remise de Ben Laden « aux autorités soit d'un pays où il a été inculpé, soit d'un pays qui le remettra à un pays où il a été inculpé, soit d'un pays où il sera arrêté et effectivement traduit en justice »[502], alors que les Etats-Unis en demandaient l'expulsion suite aux attentats contre leurs ambassades de Nairobi et de Dar es-Salaam[503].

Parallèlement, le Conseil de sécurité a considéré auparavant que le refus des Taliban de livrer Ben Laden faisait « *peser une menace contre la paix et la sécurité internationales* »[504]. Comme dans les deux affaires précédentes, la qualification de MPSI est indirecte, elle est consécutive à l'inexécution d'une résolution du Conseil de sécurité. Mais, ce qui est frappant

---

[499] Résolution 1189 (1998), §5.
[500] Précisons que, huit jours avant l'adoption de la résolution 1193 (1998), les Etats-Unis procèdent à des frappes de missiles de croisière contre une usine pharmaceutique au Soudan et un camp d'entraînement d'Al Qaïda en Afghanistan, en représailles des attentats du 7 août 1998.
[501] Résolution 1214 (1998) du 8 décembre 1998, §13.
[502] Résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999, §2.
[503] Les Taliban auraient rejeté plus de vingt demandes présentées par les Etats-Unis entre août 1998 et 1999. Voir la lettre du représentant permanent adjoint des Etats-Unis au secrétaire général de l'ONU du 1er octobre 1999, S/1999/1021.
[504] Résolution 1267 (1999), 8ème considérant.

dans cette affaire par rapport aux deux précédentes, est le fait que c'est à une entité non étatique (la Taliban, une faction armée qui s'est emparée du pouvoir mais non reconnu en tant que gouvernement par la communauté internationale) que le conseil adresse ses mesures coercitives.

En définitive, ces trois affaires montrent que, lorsqu'il estime nécessaire, le Conseil de sécurité n'hésite pas à adopter des résolutions assimilant des actes de terrorisme à une MPSI, et à mettre, le cas échéant sur cette base, des sanctions à exécution[505]. Une véritable politique du Conseil de sécurité reste cependant délicate à définir à partir de cette pratique, qui est plutôt sélective. C'est que, dans tous les domaines, la lutte contre le terrorisme dépend avant tout des conditions politiques qui subordonnent l'adoption de résolutions à l'accord des Etats disposant du droit de veto.

Au-delà de ces remarques générales, on peut toutefois tenter de dégager une position de principe à partir de ces trois affaires :

- les actes terroristes qualifiés de MPSI ont été clairement identifiés ;
- les actes terroristes étaient liés à un Etat déterminé, qui refusait d'exécuter une résolution du Conseil de sécurité (respectivement la Libye, le Soudan et l'Afghanistan) ; et enfin
- le recours à la force armée n'a pas été décidé alors que dans le jargon des Nations unies, la formule signifie que le recours à la force armée n'est pas exclu[506].

Cette ligne de conduite a disparu avec le tournant particulier que prend la lutte contre le terrorisme au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Ceux-ci ont conduit en effet le Conseil de sécurité à généraliser la qualification de MPSI à tout acte de terrorisme.

II/ La généralisation de la qualification à la suite des attentats du 11 septembre 2001

Les attentats de New York, de Washington DC et de Pennsylvanie ont poussé le Conseil de sécurité à qualifier dans les termes de l'article 39 de la charte l'acte terroriste lui-même, non plus seulement le refus de certains Etats de poursuivre les terroristes. Réagissant à chaud

[505] Nous reviendrons de façon plus détaillée sur les sanctions concernant les trois pays dans le titre 1 de la 2e partie (chap.1, sect.1, §2). Pour une analyse de trois situations, voire entre autres P. KLEIN, « Le conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », Revue québécoise de droit international (Hors-série), 2007, pp 135-138.

[506] Voir A. PELLET et V. TZANKOV, « L'Etat victime d'un acte terroriste peut-il recourir à la force armée ? », in *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2004, pp 95-107. Voir aussi nos développements sur « l'incidence de la qualification sur le système de la sécurité collective » (chapitre 2, section 2 de ce titre).

le 12 septembre 2001, le Conseil de sécurité adopte, en effet, à l'unanimité la résolution 1368 (2001) dans laquelle il considère « *tout acte de terrorisme international comme une menace contre la paix et la sécurité internationales* »[507], ce que ne faisait aucune résolution antérieure. La résolution 1368 n'est certes pas adoptée formellement sur la base du chapitre VII, mais le Conseil de sécurité affirme qu'il est nécessaire de « *lutter par tous les moyens, conformément à la charte des Nations unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationale causées par les actes terroristes* »[508].

Quelques jours plus tard, le Conseil récidive dans la généralisation de la qualification en proclamant que « *tout acte de terrorisme international constitu[*e*] une menace à la paix et à la sécurité internationales* »[509]. On peut dire désormais que le Conseil de sécurité s'est engagé dans une nouvelle stratégie dans la lutte contre le terrorisme. L'énormité des attentats du 11 septembre 2001 a même conduit certains auteurs à considérer cette qualification comme minimale par rapport à celle d'agression prévue aussi à l'article 39 de la charte. En ce sens, Luigi Condorelli estime que ces attentats « […] *représentent de toute évidence une gravissime menace à la paix et à la sécurité internationales* »[510].

Cette lecture, qui s'inscrit clairement dans un contexte précis, est toutefois nuancée par l'auteur lui-même quant à sa généralisation. Luigi Condorelli se doute en effet que la qualification soit appliquée d'avance à tout acte présenté comme du terrorisme international, « *en faisant totalement abstraction de sa gravité, de l'ampleur de ses effets, du contexte qui l'entoure, etc.* »[511].

Mais, la généralisation de la qualification s'est accentuée par la suite. Ainsi, à partir de 2003, le conseil de sécurité assortit de chaque attentat terroriste de la mention du fait qu'il « *considère qu'un tel acte, comme acte de terrorisme, constitue une menace à la paix et à la sécurité* »[512]. En conséquence, il n'est plus nécessaire, aux yeux du conseil de sécurité, qu'un acte de terrorisme présente un caractère international pour qu'il se place dans le cadre du chapitre VII de la charte. Ce qui corrobore l'idée qu'on a défendue précédemment, à savoir que le caractère international est inhérent au terrorisme[513] dans la mesure où il viole à l'évidence les droits fondamentaux de la personne (en l'occurrence, le droit à la vie ou le droit à la sécurité).

---

[507] Résolution 1368 (2001), §1.
[508] Préambule de la résolution 1368 (2001).
[509] Résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001, 3e considérant du préambule.
[510] « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », RGDIP, 2001/4, p.832.
[511] *Ibid.*, p.835.
[512] Rés. 1465 (2003) du 13 février 2003, § 1. L a formule est reprise dans plusieurs résolutions, notamment : rés. 1516 (2003), rés.1526 (2004), rés.1530 (2004).
[513] Infra, partie préliminaire, titre 2, section 2.

Quelles que soient les circonstances particulières qui les ont motivées, les résolutions du Conseil de sécurité qualifiant le terrorisme comme une MPSI constituent un ensemble de précédents. D'une qualification au cas par cas, le conseil est passé à une vitesse supérieure en l'étendant à tout acte de terrorisme. La généralisation de la qualification n'est en fait que la résultante de l'extension continue du concept de MPSI dans la pratique du Conseil de sécurité depuis 1992, extension sur laquelle il convient, à présent, de porter une appréciation critique.

Section 2 : Appréciation critique de la qualification du terrorisme comme une MPSI

Le large pouvoir d'appréciation, dont bénéficie le Conseil de sécurité quant à la qualification d'une situation ou phénomène de menace contre la paix et la sécurité internationales, et ignorant du coup les autres possibilités de l'article 39 de la charte, peut être exempté de critiques, en tout cas dans le cadre de cette étude. Il nous importe plutôt ici de faire deux démonstrations complémentaires :

- si le terrorisme n'est pas une menace militaire, il reste tout de même une menace actuelle (§ 1) ; et
- le concept de MPSI est un concept opératoire, qui n'a pas en définitive de contenu propre (§ 2).

§ 1 : Le terrorisme : une menace non militaire, mais actuelle

Comme nous l'avons vu précédemment, les résolutions du Conseil de sécurité portant constat de MPSI prouvent que la menace de conflit armé interétatique ne constitue guère l'objet exclusif et statique du concept de menace. Ce concept touche actuellement divers domaines dont le terrorisme qui, par définition constitue une menace non militaire, c'est-à-dire une menace qui n'a pas pour fait générateur une situation de guerre au sens militaire du terme. En outre, la MPSI, telle que libellée dans l'article 39 du chapitre VII de la charte est une menace immédiate et actuelle. La logique du chapitre suppose une action rapide face à une menace actuelle. Ce qui correspond parfaitement au terrorisme qui se développe avec une intensité croissante. Celui-ci se caractérise en effet par sa globalité et sa fatalité (I), mais aussi et surtout par leur but avoué ou inavoué de déstabilisation des structures étatiques (II).

I/ Le terrorisme : une menace de plus en plus globale et fatale

Beaucoup d'auteurs estiment que le terrorisme est en train de changer[514]. Dans le passé, celui-ci était pratiqué par des individus appartenant à une organisation, disposant à son tour d'un appareil de commandement et de contrôle bien défini. De plus, ils s'en prenaient principalement aux autorités de l'Etat, espérant ainsi créer une situation de crise qui leur permettait de réaliser leurs objectifs de nature politique, sociale ou économique.

A l'heure actuelle, ces types « traditionnels » de groupes terroristes ont été rejoints par une variété de groupes aux motivations beaucoup moins claires. Ces « nouveaux » terroristes non seulement épousent fréquemment des causes religieuses ou millénaristes aux contours mal définis, mais représentent une menace bien différente et potentiellement beaucoup plus dangereuse.

Cette dangerosité du terrorisme a été confirmée par le rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces. Selon ce rapport, « *deux dynamiques nouvelles viennent aggraver la menace terroriste. Al Qaïda est le premier exemple d'un réseau planétaire armé non étatique, doté de capacités élaborées (...). Deuxièmement, le risque que les terroristes, quels qu'ils soient et quels que soient leurs mobiles, cherchent à provoquer des hécatombes est sans précédent* »[515].

Les raisons de l'accroissement du caractère de plus en plus global et fatal du terrorisme sont complexes et variées, mais on peut généralement les résumer par :

- l'augmentation du nombre de groupes terroristes motivés par des considérations religieuses (A);
- la facilité d'adaptation des terroristes aux mutations technologiques (B).

A/ L'augmentation du nombre de groupes terroristes à motivation religieuse

Le terrorisme religieux a tendance à être davantage plus meurtrier du fait des systèmes de valeurs, de mécanismes de légitimation et de justification, de concepts moraux et de visions du monde manichéennes qui influencent directement les motivations de ses affidés. Pour les terroristes religieux, la violence est d'abord et avant tout un acte sacré et un devoir divin :

[514] Voir entre autres S.J. KIRSCHBAUM, « Le terrorisme et la guerre », in S. J. KIRSCHBAUM(dir.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p.3-12 ; B. HOFFMAN, « La jonction entre tendances internationales et intérieures du terrorisme et la réponse américaine », article publié sur le site www.stratisc.org.

[515] A/59/565 du 2 décembre 2004, p.48.

celui-ci est exécuté comme réponse à une exigence théologique et est justifié par les Saintes Ecritures. La religion, de ce fait, a un rôle capital de légitimation : elle sanctionne l'utilisation à grande échelle de la violence contre une catégorie de personnes. Croyant fermement qu'ils usent de la violence pour un idéal religieux, les terroristes religieux pensent qu'en cas de mort, ils accéderont à la félicité suprême, en trouvant immédiatement place dans le « panthéon divin »[516]. Dans cet esprit, les terroristes attachent peu d'importance à la vie de leurs adversaires ou supposés tels.

Actuellement, le type du terrorisme à motivation religieuse est sans conteste le réseau Al Qaïda. En effet, selon le rapport des personnalités de haut niveau précité, « *les attentats, dont une bonne dizaine d'Etats membres ont été victimes ces cinq dernières années sur quatre continents, ont démontré qu'Al Qaïda et les entités, qui lui sont associées, posent une menace universelle*(…) »[517].

B/ La facilité d'adaptation des terroristes aux mutations technologiques

Un autre élément-clé contribuant à l'augmentation de la menace terroriste est la facilité d'adaptation des terroristes aux mutations technologiques. Ceux-ci peuvent certes utiliser des moyens militaires classiques pour réaliser leurs actes de destruction. Ils peuvent aussi recourir à des armes dites de « nouvelle génération » technologique, faciles à acquérir sur le marché. Le plastic et deux de ses composants habituels nécessaires pour fabriquer une bombe – le carburant diesel et le sucre glace – sont en effet disponibles dans le commerce. On peut, contrairement aux matériaux militaires, s'en procurer et les stocker de manière parfaitement légale. Ainsi, la réalisation d'un acte terroriste ne nécessite pas beaucoup d'argent. Selon Bruce Hoffman, « *la bombe au World Trade Center n'a nécessité que de 400 dollars pour sa fabrication, mais a entraîné 550 millions de dollars de dégâts et de pertes de revenus pour les entreprises qui y étaient installées* »[518].

Au sommet de ces mutations technologiques, les attentats du 11 septembre 2001 ont gravement marqué les esprits : ils ont changé l'usage des choses participant à la vie quotidienne, en en déviant le sens pour en faire des armes véritables et efficaces. Lorsqu'il

[516] Voir Y. JEANCLOS, « Terrorisme et sécurité internationale » in S. J KIRSCHBAUM (dir.), *op-cit.* pp33-34.
[517] A/59/565, *op-cit*., p.48.
[518] B. HOFFMAN, op. cit. Pour avoir une idée plus approfondie de la question sur l'adaptation des terroristes aux mutations technologiques, voir le même auteur dans son article intitulé « Responding to Terrorism Accross Technological Spectrum », *Terrorisme and Political Violence*, vol. 6, n° 3, automne 1994.

détourne des avions de ligne pour en faire des vecteurs de destruction de bâtiments et de mort pour des milliers de personnes, le terrorisme « *a réussi ce tour de force intellectuel de déclassifier les armes dites de guerre au profit d'objets à usage économique ordinaire, dont la ressource est sans limite. Il est donc révélateur d'outils de violence, insoupçonnés jusqu'à ce jour, augmentant aussitôt la peur des populations à l'égard de toute chose ...*»[519].

Par ailleurs, il convient de noter que le caractère de plus en plus meurtrier du terrorisme est facilité l'urbanisation croissante des sociétés contemporaines. En effet, la croissance urbaine connaît aujourd'hui une accélération rapide, et elle affecte l'ensemble des régions du monde. Et cette concentration démographique donne à l'aléa terroriste une probabilité plus forte, le but étant de causer plus de morts[520].

II/ La déstabilisation des structures étatiques

Le terrorisme d'aujourd'hui, est sans conteste devenu plus complexe et davantage transnational. La distinction entre terrorisme interne et terrorisme international tend également à s'effacer comme précédemment démontré. A titre d'exemple, nous pouvons citer les activités de la secte Aum en Russie, en Australie aussi bien qu'au Japon, le fait que le réseau d'extrémistes islamistes algériens opère aussi bien en France, en Grande-Bretagne, en Belgique que l'Algérie. Mais l'illustration la plus parfaite reste à ce jour le réseau Al Qaïda qui mène ses activités terroristes partout dans le monde (Dar es-Salaam et Nairobi en 1998, New York en 2001, Bali en 2002, Madrid en 2004, Londres en 2006).

Le terrorisme a ainsi pour caractéristique d'être en entier tourné vers la déstabilisation (ou destruction) de l'Etat considéré comme un adversaire. Il cherche par tous les moyens à porter des « *coups mortels à ses dirigeants* »[521]. Il invite à l'assassinat des responsables politiques, militaires, judiciaires du pays cible.

C'est sans doute cet élément déstabilisant qui constitue le trait commun du terrorisme pour lequel le Conseil de sécurité l'a considéré comme une menace contre la paix et la sécurité internationales. Comme nous l'avons précédemment souligné, la notion de « paix » ne se comprend plus dans son sens étroit, purement sécuritaire : elle doit s'entendre désormais

[519] Y. JEANCLOS, *op-cit*., pp 32-33.
[520] Quelques exemples pour illustrer cette idée : Bombay en 1993 (317 morts), Oklahoma city en 1995 (168 morts), Dar es- Salaam et Nairobi en 1998 (224 morts), New York en 2001 (plusieurs milliers de morts), Madrid en 2004 (191 morts) et Bombay en 2006 (282 morts).
[521] Voir Y. JEANCLOS, *op-cit*., p.34.

de manière large et englobante. Ainsi, « *ce n'est plus tant de "paix" dont il peut être fondamentalement question au titre du chapitre VII, que de la préservation d'un certain "ordre social", celui de la Communauté internationale* »[522].

Bien que l'action du Conseil de sécurité ne soit pas subordonnée à l'existence d'une violation du droit international, pas plus qu'elle ne doive avoir pour but premier d'en assurer le respect, il faut cependant reconnaître que ce dernier contribue très largement à définir cet ordre public dont la déstabilisation appelle, le cas échéant, une action du Conseil. A propos de cet « ordre public », rappelons qu'il est celui hérité du schéma westphalien, c'est-à-dire composé d'Etats souverains vivant côte à côte, et assumant effectivement le respect d'obligations juridiques librement consenties. Dans un tel schéma et ainsi que l'a rappelé le rapport du groupe de personnalités de haut niveau déjà cité, l'Etat demeure « l'élément de base du système international »[523]. Dès lors, toute déstabilisation de l'Etat qui est susceptible de porter atteinte à l'ordre public international, justifie l'intervention du Conseil de sécurité. Or, le but avoué ou inavoué du terrorisme est justement la destruction de l'ordre public de l'Etat visé.

De nos jours, la menace terroriste potentielle la plus grave est sans conteste le terrorisme nucléaire. Mais pour certains analystes, « la menace d'une action nucléaire menée par des terroristes paraît bien exagérée ». Et pour justifier cette idée, ils affirment que les terroristes étaient moins intéressés par les assassinats que par la publicité qu'ils en retirent. Cette affirmation est réfutée par Paul Wilkinson. Pour lui, il s'agit d'une « *grossière simplification concernant la nature de la stratégie et de la tactique terroriste. Certes, publicité et propagande sont, d'une façon générale, des objectifs tactiques clés. Mais dans beaucoup de cas, l'objectif moyen des terroristes est de créer un climat de peur et d'effondrement psychologique* (…)»[524].

Mais, toujours est-il que « *le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations constitue l'une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité* »[525] internationales. Cette qualification donnée d'avance par le conseil est critiquée par certains auteurs qui la considèrent comme une « véritable surenchère ». Cette critique doit cependant

---

[522] Voir P. D'ARGENT, J. D'ASPREMONT LYNDEN, F. DOPAGNE et R. VAN STEENBERGHE, « article 39 », in J.P. COT et al. (dir), *La charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, *op-cit*., p.1164.
[523] Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements, 2 décembre 2004, *op-cit*., p.12.
[524] P. WILKINSON, « Comment répondre à la menace terroriste », dans G. CHALIAND (dir.), *Les stratégies du terrorisme*, Paris, Ed. Desclée de Brouwer, 1999, p.208.
[525] Rés.1535 (2004) du 26 mars 2004, 2e considérant du préambule. Voir aussi rés. 1566 (2004), 7e considérant du préambule ; rés.1617 (2005), 2e considérant du préambule ; rés.1624 (2005), 3e considérant du préambule.

être relativisée car la référence montre que le concept de MPSI est plutôt un concept opératoire sans contenu spécifique.

§ 2 : Le concept de MPSI : un concept sans contenu propre

L'absence de définition du concept de MPSI dans la charte[526], permet au Conseil de sécurité de retenir les définitions qui lui conviennent et de les appliquer librement aux situations correspondantes. L'examen des résolutions relatives au terrorisme international depuis 1992 montre que la pratique du Conseil de sécurité nous pousse à faire deux constats : le concept de MPSI ne correspond pas dans beaucoup des cas à la gravité de la situation (I), d'une part, et, d'autre part, que c'est un concept fonctionnel lui permettant d'accéder aux pouvoirs du chapitre VII (II).

I/ Le concept de MPSI ne correspond pas toujours à la gravité de la situation

Avec une constance parfois déconcertante, le Conseil de sécurité a qualifié de MPSI trois situations pour lesquelles il a pris des mesures au titre du chapitre VII, sans pour autant tenir compte de la gravité de la situation. Il s'agit respectivement des affaires déjà étudiées de « Lockerbie », « Soudanaise » et des « Taliban de 1999 ». Dans ces trois situations, la menace contre la paix et la sécurité internationales résultait de la non-exécution d'une décision du Conseil.

Ce constat n'est pas exclusif du terrorisme international. En effet, après l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990, le Conseil s'est gardé d'utiliser le terme « agression » lui préférant l'expression plus neutre de « rupture de la paix et de la sécurité internationales » dans la résolution 660 du 2 août 1990, qui servira de base à toutes les résolutions ultérieures.
Selon le professeur Philippe Weckel, le refus d'utiliser le terme d'« agression » n'a rien d'étonnant. En effet, « *cette ligne de conduite confirme une tendance déjà nette dans la pratique antérieure de cet organe, qui est résolu à sauvegarder son pouvoir d'appréciation*

[526] En effet, malgré l'usage qui en est fait, le concept de MPSI n'a pas l'objet de définition dans le texte de la charte. Nous retenons, à cet égard, la définition donnée par J. Combacau, à savoir qu' « *une menace pour la paix au sens de l'article 39 est une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanctions déclare qu'elle menace effectivement la paix* », in *Le pouvoir de sanction. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p.243.

libre des circonstances de son action. L'agression s'affirme de plus en plus comme une qualification juridique, surtout depuis sa définition par la résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974 de l'Assemblée générale. Le Conseil de sécurité échappe à cette tentative de lier sa compétence en optant systématiquement pour l'une des deux qualifications discrétionnaires que l'article 39 met à sa disposition la menace et la rupture de la paix »[527]. De même, l'absence de gravité de la situation considérée, peut se vérifier lorsque le Conseil substitue l'expression « MPSI » à celle de « menace à la paix et à la sécurité de la région ».

II/ Un concept fonctionnel pouvant justifier l'intervention du conseil de sécurité à propos de n'importe quel acte de terrorisme

La constatation d'une MPSI par le Conseil de sécurité n'établit pas la menace. Celle-ci préexiste, en théorie, à la constatation faite par le Conseil. La qualification n'a donc pas pour objet de constater l'existence d'une menace, elle a une finalité unique : celle de permettre au Conseil de sécurité de prendre des mesures coercitives. Cela confirme donc le caractère obligatoire de l'opération de qualification avant l'adoption de toute mesure sur le fondement des articles 41 et 42 de la charte.

Ainsi, dans les trois affaires précitées, la constatation d'une menace contre la paix et la sécurité internationales, respectivement dans les résolutions 748 (1992), 1054 (1996) et 1267 (1999) a permis au Conseil de sécurité d'imposer des sanctions - non militaires – à la Libye, au Soudan et aux Taliban.

Mais pour certains auteurs, le concept MPSI n'est qu'une « clé » permettant d'ouvrir à des actions, et ne reflète que la volonté du Conseil de sécurité d'établir sa compétence pour prendre des mesures dans une situation donnée.

[527] « Le chapitre VII de la charte et son application par le Conseil de sécurité », AFDI, 1992, p.168.

Chapitre 2

Les implications de la qualification du terrorisme en tant que menace contre la paix et la sécurité internationales en relation avec les attentats du 11 septembre 2001

La question du terrorisme a été, comme on l'a souligné, traitée par chacun des deux organes principaux des Nations unies. Si l'AGNU a été le premier organe à se saisir de cette question[528], c'est clairement le Conseil de sécurité qui a, compte tenu de ce qui a précédé (chapitre 1), assumé un rôle de premier plan dans la lutte internationale contre le terrorisme. Nous allons montrer que ce traitement prioritaire du terrorisme par le Conseil de sécurité a des conséquences sur le plan institutionnel, notamment en ce qui concerne les missions respectives des deux organes principaux de l'ONU (section 1).

Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment, c'est essentiellement par la voie de la coopération judiciaire que les Etats se sont efforcés de lutter contre les activités terroristes dont ils sont victimes[529]. Cependant, un certain nombre d'Etats ont choisi de combattre le terrorisme en recourant à la force armée, justifiant de telles actions au titre de la légitime défense. C'est sur cette base que les Etats-Unis, entre autres, ont justifié leur action militaire en Afghanistan à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Cette situation ne cadre pas avec le système de sécurité collective voulu par les Nations unies (section 2).

Section 1 : Les conséquences institutionnelles : une appropriation des missions de l'Assemblée générale au profit d'une efficacité dans la lutte contre le terrorisme

Le terrorisme cherche à répandre la terreur n'importe où. Cette terreur se propageant avec une intensité croissante finit, comme nous venons de le démontrer, par constituer une atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité étant le principal organe d'action sécuritaire à l'échelle internationale, n'a eu d'autre choix que se saisir du phénomène. En effet, à côté du rôle d'impulsion traditionnellement assumé par l'Assemblée

[528] Voir notre partie préliminaire, titre 1, section 2.
[529] Supra, 1ère partie, titre 1, section 2.

générale en matière de lutte contre le terrorisme (§ 1), on a vu se développer depuis 1992 la volonté du Conseil de sécurité d'inscrire ce sujet dans un cadre plus contraignant dans le but de rendre cette lutte plus efficace (§ 2).

§ 1 : L'appropriation des missions traditionnelles de l'Assemblée générale…

Comme l'a expliqué le professeur Pierre-Marie Dupuy, « *il existe dans la charte deux dimensions différentes de la paix internationale : une dimension structurelle […], dont la prise en charge relève d'abord de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et du secrétaire général ; une dimension sécuritaire* […] *dont la responsabilité relève spécifiquement du Conseil de sécurité, organe du maintien de l'ordre international. Deux durées distinctes correspondent de plus à ces deux dimensions de la paix. La première est destinée à se réaliser sur le long terme par une coopération multiforme entre Etats et organisations concernées ; la seconde se situe dans l'urgence. Elle suppose des capacités de réaction, en principe permises au Conseil, organe restreint, susceptible de siéger en permanence* […] »[530].

Mais l'élargissement du concept de MPSI aux actes de terrorisme brouille les cartes entre la dimension structurelle et la dimension sécuritaire, de sorte que l'Assemblée générale, organe de discussion, de réflexion, d'adoption d'accords internationaux, se trouve dépossédée d'une partie de ses compétences au profit du Conseil de sécurité. Celui-ci est devenu organe de réflexion, multipliant déclarations et résolutions relatives au terrorisme.

Avec l'adoption de la résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a franchi un pas important à cet égard. Adoptée en réaction aux attentats du 11 septembre 2001, cette résolution, équivalent à un « traité-loi », établit « en vertu du chapitre VII » un texte général relatif à la prévention et à la répression du terrorisme. C'est un long catalogue d'obligations pesant sur les Etats membres des Nations unies en vue de lutter contre le financement du terrorisme, d'appui actif ou passif, d'asile, et d'amener les Etats à exercer un contrôle plus strict sur leur territoire et leurs frontières. La résolution 1373 (2001) reprend un certain nombre des dispositions de la convention de 1999 relative à la répression du financement du terrorisme, qu'elle rend instantanément obligatoires pour tous les Etats. Le Conseil de sécurité transforme de la sorte en normes, de portée générale, des obligations conventionnelles à

[530] « Editorial : sécurité collective et organisation de la paix », RGDIP, 1993, pp 623-624.

l'égard des Etats qui n'ont pas encore ratifié la convention de 1999. Selon le professeur Pierre Klein, « *en adoptant de la sorte des énoncés obligatoires généraux, permanents et abstraits […], le Conseil de sécurité s'est ainsi imposé, pour la première fois de son histoire, en créateur de normes générales, exerçant sur la scène internationale un pouvoir en tous points semblables à celui du législateur dans l'ordre juridique interne des Etats* »[531]. Pour sa part, L. Condorelli y voit une « sorte d'expropriation rampante » d'un espace qui relève normalement de la prérogative des Etats au profit « d'un Conseil de sécurité se transformant en un véritable législateur international tout-puissant »[532].

Cette appropriation des missions traditionnelles de l'Assemblée générale des Nations unies dans l'élaboration de normes antiterroristes, s'est répétée avec l'adoption de la résolution 1540 (2004) du 28 avril 2004 par le Conseil de sécurité. Dans cette résolution, le Conseil énonce, en vertu du chapitre VII, de nouvelles obligations de portée générale pour l'ensemble des Etats, en vue de prévenir l'utilisation par « tout acteur non étatique » d'armes de destruction massive à des fins terroristes[533].

L'adoption de la résolution 1540 (2004) sur la non-prolifération des armes de destruction massive (ADM) ne s'est pas faite sans critique externe du Conseil. L'Inde estime, en effet, que « *le Conseil de sécurité ne peut légiférer pour les 191 membres et sous la contrainte du chapitre VII* »[534].

Ces deux résolutions, équivalentes à des « traités-lois », mettant donc pleinement en évidence la tendance du Conseil de sécurité non seulement à exercer les fonctions « exécutives » ou de « police » - qui sont les siennes selon la charte -, mais aussi à s'accaparer des fonctions « législatives », qu'il n'a jamais été question de lui reconnaître dans le système de la charte[535]. Elles posent de très sérieuses questions quant à l'équilibre des pouvoirs au sein du système onusien, et plus particulièrement entre les deux organes principaux que sont le

---

[531] « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *op-cit*., p.138.

[532] « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », *op-cit*., p.835. Dans le même sens, Pierre-Marie Dupuy voit dans la résolution 1373 (2001) « *un cas très exceptionnel de législation unilatérale internationale à portée immédiatement obligatoire pour tous les Etats membres de l'ONU* » ; P-M DUPUY, « La Communauté internationale et le terrorisme », in *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Journée franco-allemande de la SFDI, *op-cit*., p.36.

[533] Résolution 1540 (2004), article 2.

[534] Voir S/PV. 4950 et 4956. Le Pakistan estime pour sa part, que le Conseil de sécurité « ne saurait légiférer le monde ».

[535] Voir P. KLEIN « Le conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme… », *op-cit*., p.139 ; voir également L. CONDORELLI, *op-cit*., p.835.

Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Rappelons que la Communauté internationale (des Etats) est représentée à l'Assemblée, pas au Conseil de sécurité[536].

Néanmoins, l'Assemblée générale n'est pas totalement démunie. Elle continue à aborder la question de la prévention et de la répression des actes de terrorisme dans ses rituelles résolutions sur les « mesures visant à éliminer le terrorisme international ». A cela, il faut ajouter que l'Assemblée générale adopte classiquement deux autres types de résolutions sur « droits de l'homme et terrorisme » et sur « protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme »[537]. Par ailleurs, selon Joal Sollien (conseiller au sein du CCT), « (…) *le conseil de sécurité a, pour l'essentiel repris à son compte de nombreuses résolutions de l'Assemblée général des Nations Unies, certaines remontant au début des années 1970. Il leur a donné une actualité et une force juridique nouvelle* »[538].
En effet, force est de constater que l'organe le plus représentatif des Nations unies est poussif ; ce qui pourrait expliquer, entre autres, la volonté clairement affichée du Conseil de sécurité de prendre des mesures qui paraissent alors avant tout celles d'un « législateur » universel, imposant à l'ensemble des Etats des obligations très précises auxquelles beaucoup de ces derniers ne seraient autrement pas soumis.

Sandra Szurek n'est pas du même avis, selon lequel le Conseil de sécurité a substitué sa volonté à celles des Etats dans l'élaboration des obligations auxquelles ils se soumettent. Pour elle, la résolution 1373 « *renvoie expressément à la résolution 1269 du Conseil de sécurité du 19 octobre 1999, "manifeste" de la lutte antiterroriste […]. Cette résolution s'appuyait elle-même sur la résolution 50/53 de l'Assemblée générale ainsi que sur la résolution 49/60 du 9 décembre 1994*[539]*, portant déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, dans laquelle les Etats étaient « priés instamment d'envisager de manière prioritaire de devenir parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs aux divers aspects du terrorisme international* »[540]. Elle estime donc qu'il y a un « *continuum entre toutes les mesures que la Communauté internationale était appelée, invitée, exhortée à prendre depuis des années et celles que le Conseil de sécurité lui a finalement imposées* »[541].

---

[536] Le délégué du Brésil dénonce ainsi à propos de la résolution 1540 « la pratique adoptée actuellement par le Conseil […] de recourir de manière excessive au chapitre VII […]. *Aucune contrainte ne devrait, à notre avis, être imposée à la liberté des Etats de négocier les clauses des conventions internationales* ».
[537] Voir en annexe les différentes catégories de résolutions adoptées par l'AGNU à propos du terrorisme.
[538] Interview de l'IPS (International Press Service New Agency), réalisée le 16 mai 2008 aux Nations Unies, disponible sur : http://ipsinternational.org/fr_note-asp?idnews=4070 (date de consultation ? le 17 mai 2008).
[539] « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *op-cit*., p.16.
[540] Résolution 49/60.
[541] S. SZUREK, *op-cit*., p.16. Elle reconnaît néanmoins que la résolution 1373, qu'elle qualifie de résolution-cadre, est allée un peu plus loin du fait que *« des éléments que reprend la résolution 1373 de la convention sur la*

En définitive, il convient de nuancer cette « expropriation », en ce sens que l'Assemblée générale a elle-même affirmé « *le rôle au Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme international à chaque fois que celui-ci fait peser une menace sur la paix et la sécurité internationales* »[542]. Le Conseil ne fait que donner, dans la plupart de ses décisions un « habillage » plus contraignant aux vœux exprimés par l'organe plénier.

§ 2 : … Pour une efficacité dans la lutte contre le terrorisme

Depuis 2001, le terrorisme s'invite désormais couramment à l'ordre du jour du Conseil de sécurité[543]. L'intégration du lien entre terrorisme et menace pour la paix et la sécurité internationales relève que le terrorisme est vraiment devenu, pour le Conseil de sécurité, un problème de sécurité collective qu'il convient de traiter avec une attention soutenue et qui suppose de dégager une méthode.

Il sera donc mis à la charge de l'ensemble des Etats une nouvelle obligation, celle de lutter contre le terrorisme (I). L'implication du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme s'est aussi traduite par la création de mécanismes de suivi et de contrôle de l'exécution de ses décisions (II).

I/ La lutte antiterroriste : une nouvelle obligation internationale

Le chapitre VII de la charte des Nations unies accorde 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 ». Il s'agit de gérer et de résoudre des situations de crises particulières et limitées dans le temps et non à élaborer des normes obligatoires applicables de manière abstraite et générale[544].

---

répression du financement du terrorisme de 1999 qui, au moment du vote de cette dernière, n'était pas encore entrée en vigueur et qu'elle impose en les renforçant ».

[542] Résolution 50/53 du 11 décembre 1995, § 7.

[543] En 2001, le terrorisme est visé dans 8 résolutions sur 51 ; en 2002, 10 résolutions sur 67 ; en 2003, 6 résolutions sur 66.

[544] Voir P-M DUPUY, « Sécurité collective et organisation de la paix », *op-cit*., p.624.

En outre, on a souvent expliqué que le « droit du Conseil de sécurité » 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. Ce 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* »[545].

Pour Sandra Szurek, « *la résolution 1373 confirme et infirme cette analyse. Si les évènements qui l'ont commandée lui confèrent un caractère d'urgence et la substance d'un droit d'injonction, la nouveauté tient au fait que celui-ci porte sur l'adoption de normes qui, loin d'être posées dans une perspective déclaratoire, visent à la réalisation d'objectifs concrets sur le terrain en faisant obligation à tous les Etats de répondre à la menace mondiale que constitue le terrorisme* »[546].

En effet, l'obligation générale faite aux Etats de lutter contre le terrorisme a été énoncée par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité en rapport, répétons le, des épouvantables attentats du 11 septembre, puis complétée par des résolutions ultérieures du Conseil. Cette obligation 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 de sécurité 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 davantage ; à long terme, édifier des barrières solides contre le terrorisme.

Il convient de rappeler, à travers les différentes résolutions-clés prises sur le chapitre VII, la teneur de cette obligation générale orientée vers deux directions. D'une part, il s'agit d'actions menées sur le plan interne et, d'autre part, de mesures prises sur le plan international.

---

[545] Voir S. SUR, « Conclusions générales » in *Le chapitre VII de la charte des Nations unies*, colloque de Rennes organisé par la SFDI, *op-cit*., p.311.
[546] *op-cit*., p.11.

Sur le plan interne, les Etats doivent adopter des mesures administratives, policières et judiciaires, jugées nécessaires pour combattre le terrorisme international avec plus d'efficacité que par le passé, en essayant d'identifier les réseaux terroristes, d'en désamorcer les capacités d'action, de déceler et neutraliser les liens entre les divers groupes, de couper leurs sources de financement, et surtout ériger en crimes la fourniture ou la collecte délibérée de fonds qui peuvent être utilisés pour perpétrer des actes terroristes[547]. Quant à la résolution 1540 (2004), elle oblige les Etats à prendre des mesures législatives interdisant aux acteurs non étatiques de se livrer aux activités prohibées, « *en particulier à des fins terroristes* » et de réprimer ces tentatives ; mais aussi des mesures administratives pour « *mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération* » des armes de destruction massive[548]. Sur le plan international, les mesures à mener doivent se placer dans une logique de coopération internationale très soutenue en raison de la nature de plus en plus transnationale du terrorisme[549].

Enfin, il est à noter que l'encadrement de la lutte contre le terrorisme, ordonné par le Conseil de sécurité, est très ferme pour avoir écarté implicitement la possibilité pour les Etats d'émettre des réserves. La résolution 1566 (2004) du 8 octobre 2004 va, en effet, plus loin que les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004), car le Conseil y rappelle que « *les actes criminels, notamment ceux dirigés contre les civils dans l'intention de causer la mort ou de blessures graves (...) qui sont visés et érigés en infractions dans les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, ne sauraient en aucune circonstance être justifiés par des motifs de nature politique, philosophique, idéologique (...)* »[550]. Il demande en conséquence à tous les Etats de les réprimer par des sanctions à la mesure de leur gravité.
Nous voyons clairement que l'adoption de ces mesures antiterroriste sur la base du chapitre VII a ainsi entraîné pour les Etats une nouvelle obligation à respecter d'office, ce à quoi veille le Conseil de sécurité à travers les différents organes subsidiaires qu'il a créés à cet effet.

[547] Voir les §§ 1 et 2 de la résolution 1373 (2001).
[548] Voir les paragraphes 2 et 3 de la résolution 1540 (2004).
[549] Voir le paragraphe 3 de la résolution 1373 (2001) et paragraphe 1 de la résolution 1540 (2004). Nous reviendrons sur cet aspect international de la lutte contre le terrorisme dans le titre 2 de la deuxième partie de notre étude.
[550] Paragraphe 3 de la résolution 1566 (2004).

II/ L'encadrement institutionnel de la lutte contre le terrorisme assuré par les différents Comités du Conseil de sécurité

En matière de lutte contre le terrorisme, le Conseil de sécurité de l'ONU se reconnaît désormais compétent pour édicter, dans ce domaine, des obligations à l'égard de tous les Etats et pour surveiller l'application par le biais d'organes subsidiaires créés à cette fin.
En 1999, le Conseil de sécurité a créé, par la résolution 1267 (1999), le comité de sanctions concernant Al Qaïda et les Taliban (A). Quelques jours après les attentats du 11 septembre 2001, il a mis en place le comité contre le terrorisme, issu de la résolution 1373, chargé de suivre l'application de ladite résolution et auquel les Etats doivent faire rapport sur les mesures qu'ils prennent (B). Enfin, il instaure un comité supplémentaire qui traite de la prévention et de la prolifération des armes de destruction massive, conformément à la résolution 1540 du 28 avril 2004 (C).

Cette multiplication d'organes subsidiaires illustre la détermination du Conseil de sécurité de contrôler la manière dont les Etats combattent le terrorisme. Elle soulève néanmoins quelques interrogations liées notamment à leur coordination et à leur efficacité réelle.

A/ Le « Comité 1267 »

Appelé aussi « comité des sanctions contre Al Qaïda et les Taliban » le « Comité 1267) a été créé le 15 octobre 1999 par le Conseil de sécurité lorsqu'il a adopté la résolution 1267. Il est composé de 15 membres du Conseil de sécurité, et a pour but de surveiller la mise en œuvre des sanctions imposées à l'Afghanistan, alors contrôlé par les Taliban, en raison de son appui à Oussama Ben Laden. Il se réunit régulièrement et prend toutes ses décisions par consensus. Le Conseil de sécurité a, par la suite, modifié et renforcé ce régime de sanctions dans de nouvelles résolutions, notamment les résolutions 1333 (2000), 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.

Outre la surveillance de l'application des sanctions par les Etats, le comité tient à jour une liste des individus et organisations liés à Al Qaïda, conformément à la résolution 1333 (2000)[551]. Les Etats peuvent demander au Comité d'ajouter des noms ou d'en radier de la liste récapitulative. Le comité peut également examiner les demandes de dérogation au gel des

[551] Consulter le site : http://www.un.org/french/sc/comittees/1267/information html (rubrique : liste récapitulative). Voir *supra*, p.162.

avoirs et à l'interdiction de voyager, présentées par les Etats, conformément à l'alinéa b du paragraphe 1 de la résolution 1617 (2005). Pour ce faire, les Etats doivent accompagner toutes leurs demandes de renseignements d'identification et d'un mémoire motivant leur proposition.

Les sanctions ainsi que les attributions seront encore renforcées avec la résolution 1390 du 16 janvier 2002, qui étend la portée des mesures au-delà du territoire afghan pour toucher tous ceux qui sont associés à Al Qaïda et aux Taliban[552]. Pour assumer toutes ses activités, le comité est également assisté par l'équipe d'appui analytique et de surveillance, laquelle est composée d'experts indépendants, nommés par le secrétaire général, qui sont spécialistes de la lutte contre le terrorisme, du financement du terrorisme, des embargos sur les armes, des systèmes de virement des placements, des activités caritatives, etc.[553].

Sur la base des rapports présentés par « l'Equipe de surveillance » et du dialogue qu'il entretient directement avec les Etats, le Comité fournit au Conseil de sécurité une évaluation analytique de la mise en œuvre du régime des sanctions, portant notamment sur les succès enregistrés et les problèmes rencontrés.

Enfin, par la résolution 1617 (2005) adoptée le 29 juillet 2005, le Conseil de sécurité a de nouveau renforcé le régime des sanctions et prolongé le mandat de « l'Equipe de surveillance ». Il a également donné des précisions sur les actes et activités indiquant qu'une personne ou une entité est associée avec Al Qaïda, Oussama Ben Laden ou les Taliban, et donc également passible de sanctions.

B/ Le Comité contre le terrorisme (CCT)

Rappelons qu'à travers la résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a mis à la charge de tous les Etats une batterie de mesures à prendre dans leur droit interne respectif. Le CCT a été créé à la même occasion et chargé de suivre la mise en œuvre de cette résolution[554]. Si l'objectif ultime du CCT est d'accroître la capacité des Etats à combattre le terrorisme, il faut

[552] La résolution 1455 du 17 janvier a, quant à elle, renforcé les exigences d'informations par les Etats au comité des mesures prises pour appliquer le régime de sanctions contre les personnes et entités dont les noms figurent sur la liste.

[553] Résolution 1526 (2004) du 30 janvier 2004, §2, "l'Equipe de surveillance" remplace de ce fait le groupe de suivi, mis en place par la résolution 1363 du 30 juillet 2001. Elle aide le comité en évaluant l'application du régime des sanctions par les Etats membres, notamment sur le terrain, et en appelant son attention sur les nouveaux éléments qui peuvent avoir des répercussions sur l'efficacité de ce régime ; par exemple, la nature évolutive du réseau Al Qaïda.

[554] Voir Rés. 1373 (2001), § 6.

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 ».
Après une présentation générale du comité contre le terrorisme, nous mettrons en exergue sa fonction de suivi.

1/ Présentation générale du Comité contre le terrorisme (CCT)

Cette présentation va se résumer autour de la composition (a) et de la méthode de travail (b) du comité contre le terrorisme.

a) La composition du Comité contre le terrorisme

Le comité contre le terrorisme est composé de 15 membres du Conseil de sécurité. Autrement dit, le CCT est constitué de 5 membres permanents et des 10 membres élus par l'AGNU pour une période de deux ans, dont la moitié est remplacée chaque année[555]. Le comité se subdivise ensuite en trois sous-comités. Mais, compte tenu de l'ampleur de la tâche dont il a été investi, le CCT s'est rapidement adjoint un groupe d'experts indépendants. Ces derniers sont nommés par le secrétariat des Nations unies sur la base d'un fichier de noms proposés par les Etats et sous la réserve de l'approbation du CCT. Ils doivent se prévaloir d'une expertise dans des domaines variés qui touchent la rédaction des lois, la législation et les pratiques financières ou douanières, les questions d'immigration ou d'extradition ainsi que les questions de police, de répression ou encore de trafic illicite d'armes[556]. Mais cette structure de base s'est révélée insuffisante compte tenu des objectifs de plus en plus larges du CCT[557]. Le Conseil de sécurité a donc décidé de procéder, sur la base d'un rapport du CCT, à la « revitalisation » de ce dernier. Dans ce rapport[558], le CCT proposait notamment une nouvelle structure qui lui permettra d'assurer une rationalisation de ses diverses activités[559].

Le CCT se compose désormais d'une plénière qui regroupe les membres du Conseil de sécurité, d'un bureau formé uniquement de son président et de ses trois vice-présidents,

[555] Article 23 de la charte.
[556] Voir la lettre du 19 octobre 2001 adressée au président du Conseil de sécurité par le président du CCT, programme de travail S/2001/986, 28 septembre 2001 - 28décembre 2001, p.3.
[557] S/2004/70, rapport du président du CCT sur les problèmes rencontrés dans l'application de la résolution 1373 (2001).
[558] S/2204/124, rapport du CCT consacré à sa revitalisation.
[559] Pour plus de détails sur ses activités, voir : http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373.

secondés par une Direction exécutive[560], dont le personnel appartenant à la fonction internationale doit être recruté sur la base géographique la plus large possible. Instituée en mission politique spéciale, la Direction exécutive a à sa tête un directeur exécutif nommé par le secrétaire général après consultation et approbation du Conseil de sécurité[561].

b) Méthode de travail du CCT

Le Conseil de sécurité supervise les activités du comité dont il revoit tous les trois mois la structure, les activités et le programme de travail. Le CCT fait rapport au Conseil à l'occasion de lettres adressées par son président au président du Conseil de sécurité, ainsi que des exposés présentés lors des séances publiques du Conseil, consacrées à la « paix et à la sécurité internationales ». En outre, le comité notifie le président du Conseil lorsqu'il reçoit un rapport d'un Etat membre sur la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) et lorsqu'il répond à ce rapport.

Le CCT confie l'analyse des rapports des Etats[562] à ses trois sous-comités (composés de 5 de ses membres), qui se réunissent régulièrement pour examiner les projets de lettres faisant suite à ces rapports. Ces lettres sont rédigées par la Direction exécutive et contiennent des questions destinées à approfondir le dialogue entre l'Etat concerné et le comité, ainsi qu'à favoriser une application plus effective de la résolution 1373 (2001). Dans le cadre de ce processus, les Etats peuvent demander à rencontrer les membres du sous-comité pertinent, c'est-à-dire celui qui traite leur rapport, afin d'apporter des clarifications relatives aux questions suscitées par leurs rapports. Les projets de lettres sont ensuite soumis au CCT en vue de leur approbation en séance plénière et de leur communication aux Etats membres concernés.

Enfin, soulignons qu'en 2005, dans le cadre de sa « revitalisation » entreprise conformément à la résolution 1535 (2004) du Conseil de sécurité, le CCT a entamé une série de visites dans des Etats membres avec l'assentiment de ces derniers. Ces visites permettent de travailler directement avec les autorités des Etats pour faciliter la fourniture de l'assistance technique aux fins de la mise en œuvre des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005). Elles sont

[560] Résolution 1535 (2004) du 26 mars 2004, §2, §3.
[561] Résolution 1535 (2002), §2. Le secrétaire général a nommé à cette fonction M. Javier Ruperez (Espagne) le 18 mai 2004. La Direction exécutive est composée de 20 personnes.
[562] Les rapports des Etats peuvent être consultés à l'adresse suivante : http://www.un.org/franch/docs/sc/committees/1373/countryreports.shtml.

effectuées par les experts de la Direction exécutive du CCT avec la participation d'organisations et d'organes internationaux[563] et d'entités régionales[564].

2/ La fonction de suivi du CCT

Le comité contre le terrorisme (CCT) suit et contrôle l'application par les Etats des obligations découlant de la résolution 1373 (2001)[565]. Ce comité, créé *ex nihilo* par le conseil de sécurité des Nations Unies, se trouve ainsi devenir, par ricochet et dans une certaine mesure, un mécanisme de contrôle des instruments antiterroristes universels. 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 Etats* »[566]. Toutefois, le comité contre le terrorisme se défend d'être un comité de sanctions, ce qu'il n'est pas puisqu'il n'est nullement question de sanctions dans la résolution 1373 (2001). Il se défend également d'être un « juge » de l'attitude des Etats. L'approche suivie par le CCT est fondée, en effet, non sur une logique de contrainte, mais sur une logique de dialogue et de coopération. Le CCT n'a pas reçu de toute façon de pouvoir coercitif propre ; il ne peut que faire des rapports au conseil quant à l'application par les Etats des obligations en vertu de la résolution 1373 (2001).

Le mandat attribué au CCT par le Conseil de sécurité a été formulé en termes très généraux. Il est chargé d'« *assurer le suivi de l'application de la résolution 1373* »[567]. En dépit de la définition succincte de son mandat, le comité a depuis lors joué un rôle de premier plan dans l'organisation de la lutte contre le terrorisme et, plus précisément, dans l'assistance et la coordination des activités des Etats membres dans ce domaine[568].

---

[563] Comme l'organisation mondiale du commerce, l'Union européenne, l'office des Nations unies contre la drogue et le crime, l'OACI, Interpol et le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI).
[564] Comme l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Centre africain pour l'étude et la recherche sur le terrorisme.
[565]Paragraphe 6. Voir également 1ère partie, titre 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 2 et les références bibliographiques y indiquées.
[566] Rapport A/52/273-S/2002/875, p.9, paragraphe 31.
[567] Résolution 1373 (2001), §6.
[568] Voir P. KLEIN, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op-cit*., p.361. Pour l'instant, nous ne traitons, pour des raisons de méthodologie, que la fonction de suivi ; celle d'assistance sera examinée dans la 2e partie de cette étude (titre 1, chapitre 1, section 2).

Le contrôle de la mise en œuvre de la résolution 1373 devant s'exercer sur la base des rapports fournis par les Etats membres, le CCT insiste pour que ces rapports des mesures concrètes prises pour appliquer « *la lettre et l'esprit de la résolution 1373* »[569]. Les attentes du CCT à l'égard des Etats membres s'articulent en effet en trois phases consistant à s'assurer successivement de l'existence :

- d'une législation adéquate pour lutter contre le terrorisme ;
- d'un appareil exécutif nécessaire pour l'application concrète de ces mesures législatives ;
- des poursuites des personnes liées au terrorisme ainsi que d'une coopération internationale avec les autres Etats afin d'accentuer la lutte contre le terrorisme[570].

Mais, le CCT ne se limite pas seulement à ce que chaque Etat lui fournisse un rapport. En effet, dans son premier programme de travail, le CCT a posé le principe selon lequel il pourrait demander aux Etats « *de soumettre par la suite des rapports aussi souvent qu'il conviendra pour assurer que la résolution 1373 (2001) est pleinement appliquée* »[571]. C'est donc un travail de suivi sur le long terme que le CCT entend exercer[572]. Ses travaux, dans ce sens, ont été considérés comme « exemplaires » par le secrétaire général de l'ONU[573]. Les résultats ainsi engendrés dans sa tâche d'évaluation sont remarquables et « paraissent rencontrer les objectifs qui lui ont été assignés »[574]. Mentionnons quelques chiffres pour corroborer cette idée. Au 30 septembre 2005, le CCT avait reçu 622 rapports de la part des Etats et autres entités qui se répartissaient comme suit : premier rapport de 191 Etats membres ; deuxième rapport de 169 Etats ; troisième rapport de 130 Etats ; quatrième rapport de 101 Etats et cinquième rapport de 22 Etats[575].

Soumis à des efforts sans précédent, de nombreux Etats ne sont pas en mesure de réaliser les objectifs fixés par la résolution 1373 (2001). Mais le Conseil de sécurité et le CCT n'entendent pas que des difficultés d'exécution puissent être alléguées par les Etats. Aussi, la plus large assistance est mise à la disposition de tout Etat qui en aurait besoin par le CCT,

---

[569] S/2001/986, Premier programme de travail du CCT, 19 octobre 2001, §3.2.
[570] S/2003/72, lettre adressé au président du Conseil de sécurité par le président du CCT, Annexe, 6ème programme de travail, 1er janvier-31 mars 2003.
[571] S/2001/986, *op-cit*., §3.4.
[572] Voir Sandra Szurek, *op-cit*., p.26.
[573] SC/7277, communiqué de presse, SG/SM/8105, 18 janvier 2002.
[574] Voir A. LAGERWALL, « L'évaluation des Etats par le comité contre le terrorisme des Nations unies. Quand l'efficacité prend le pas sur la délibération » in A. WEYEMBERGH et S. DE BIOLLEY (dir. Pub.), *Comment évaluer le droit pénal européen ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2006, pp 45-69.
[575] S/205/663. Lettre du 21 octobre 2005 adressée au président du Conseil de sécurité par la présidente du comité du Conseil de sécurité, créé par la résolution 1373 (2001), 17ème programme de travail du CCT pour la période allant du 1er octobre au 31 décembre 2005, p.3.

dont le rôle de coordinateur des demandes et des offres en la matière, a été appuyé par le Conseil de sécurité dans la résolution 1377 (2001).

C/ Le « Comité 1540 »

Composé des quinze membres du Conseil de sécurité, le « comité 1540 » a été institué par la résolution 1540 (2004) du 28 avril 2004, dont l'objet est la prévention du risque d'utilisation d'armes de destruction massive par des acteurs non étatiques, en particulier par des groupes terroristes[576]. La structure est la suivante : un président, secondé par des vice-présidents, tous nommés par le Conseil de sécurité. Pour s'acquitter de son mandat, le comité examine et approuve le recrutement d'experts dont les candidatures sont proposées par les Etats membres et le secrétariat de l'ONU, compte tenu des recommandations des Etats membres.

Le « Comité 1540 » est, lui aussi, 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). Pour examiner ces rapports étatiques, le comité avec le concours de ses experts, a, de ce fait, élaboré une matrice des dispositions de la résolution. Cette matrice contient en outre des renseignements supplémentaires tirés de données publiques fournies par des Etats à l'ONU, à l'AIEA et à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)[577].

Au 20 avril 2006, 129 Etats membres et une organisation (en l'occurrence l'Union européenne) ont présenté leur premier rapport au comité ; 62 Etats n'ont pas encore soumis leur premier rapport. En réponse à l'examen de ces premiers rapports nationaux, seuls 79 Etats ont communiqué des informations supplémentaires[578]. La non-présentation des rapports nationaux peut s'expliquer, entre autres, par une compréhension insuffisante, un manque de moyens et des priorités nationales différentes. C'est la raison pour laquelle le comité invite les Etats, qui sont en mesure de le faire, à apporter leur concours aux Etats qui ne disposent pas

[576] Résolution 1540 (2004), §4.
[577] S/2005/799, rapport présenté au Conseil de sécurité par le président du comité créé par la résolution 1540 (2004), 1er janvier-16 décembre 2005, §16 et 17. Voir également le site Internet du comité : http://disarmament2.un.or/committees1540/french
[578] S/2006/257, rapport du président du comité en date du 25 avril 2006, en annexe III, la liste des Etats membres qui ont soumis leur premier rapport, et en annexe IV, la liste de ceux qui n'ont pas encore soumis de rapport.

de l'infrastructure juridique et réglementaire, de l'expérience pratique ou des ressources nécessaires pour se conformer aux dispositions de la résolution 1540 (2004)[579].

Par ailleurs, bien que le « Comité 1267 », le CCT et le « comité 1540 » aient tous les trois pour objectif de lutter contre le terrorisme, leurs activités, tout en étant complémentaires, sont différentes. Aussi, le Conseil de sécurité les encourage-t-ils à « *dialoguer et à coordonner leurs activités ainsi qu'à rationaliser leurs méthodes de travail, en vue d'optimiser l'efficacité de la lutte contre le terrorisme* »[580].

En définitive, comme nous l'avons dit précédemment, les nécessités de la lutte contre le terrorisme ont justifié la montée en puissance du Conseil de sécurité de l'ONU qui est passé au fils des ans d'une qualification minimale à une qualification maximale (les actes de terrorisme comme « l'une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité internationales »). Cette attitude du Conseil de sécurité dans la qualification du terrorisme, est perçue par certains auteurs comme une « surenchère », car il consacre la « priorité des préoccupations de quelques uns de ses membres sur celles de la vaste majorité des Etats pour lesquels les guerres ou les famines continuent à constituer des menaces considérablement plus graves et plus meurtrières que les actes terroristes »[581]. Si cette critique est fondée, il faut dire que cette « surenchère » est loin d'être anodine. En effet, sur le plan international comme sur le plan interne, les nécessités de l'action antiterroristes apparaissent comme la motivation par excellence, susceptible de justifier toutes les dérogations par rapport au droit existant.

[579] 32 Etats ont sollicité une assistance dans leurs rapports nationaux aux fins de l'application de la résolution 1540 (2004) et 46 Etats ont offert une assistance. A ce sujet, voir le rapport précité, p.3.
[580] Cf. Communiqué de presse du Conseil de sécurité n°cs 8730 du 30 mai 2006.
[581] P. Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op-cit*., p.367.

Section 2 : L'incidence de la qualification sur le système de sécurité collective : une remise en cause des règles relatives à l'usage de la force dans les relations internationales

Il convient de prime abord de rappeler la signification de la notion de sécurité collective. A l'origine, elle apparaît comme un « *système d'alliances ou de garanties par lesquelles des Etats prennent mutuellement l'engagement de s'unir pour faire face à des périls extérieurs, et de se porter secours en cas d'attaque dirigée contre l'un d'eux* »[582].

Le défi que le terrorisme pose actuellement à la communauté internationale est majeur, ce qui le conduit au rang des premières préoccupations de celle-ci. L'absence d'une définition unanime du terrorisme n'empêche pas la communauté internationale de le qualifier de menace contre la paix et la sécurité internationales. En effet, rappelons que, tant l'Assemblée générale[583] de l'ONU que le Conseil de sécurité, considèrent désormais que le terrorisme international est une telle menace. C'est évidemment fondamental puisqu'une telle qualification permet à l'organe habilité de mettre en œuvre les dispositions du chapitre VII. Cela ouvre la question de l'effet de qualification. Habilite-t-elle les Etats membres à prendre des mesures de sanctions, en l'occurrence l'usage de la force armée ? La réponse ne peut qu'être négative. Mais au-delà du principe sacro-saint de l'interdiction du recours ou de la menace à l'emploi de la force, il est clair que le terrorisme de destruction massive ainsi que la pratique des Etats pour le combattre, posent avec insistance la question de la validité du système de sécurité collective adopté au sortir de la Seconde guerre mondiale. Cette remise en cause s'opère à l'aide de deux méthodes discordantes : une interprétation restrictive de l'article 2, §4 de la charte relative à l'interdiction de l'usage de la force dans les relations entre Etats (§ 1), et en opposition une dilatation de la norme permissive contenue dans l'article 51 concernant la légitime défense (§ 2).

---

[582] Ch. DOMINICE, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Paris, PUF, 1997, pp 163-164.

[583] Voir par exemple le communiqué de presse (GA/SM/274) du 9 octobre 2001 dans lequel le président de l'Assemblée générale a déclaré que « *nous nous sommes déclarés résolument d'avis que le terrorisme international constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales* (…) ».

§ 1 : L'interprétation restrictive de l'article 2, § 4 de la Charte

Jusqu'au début du XXe siècle, le recours à la force constituait le mode de régulation des rapports interétatiques, l'usage de la guerre étant un attribut de la souveraineté des Etats. Un pas décisif a été franchi avec le pacte Briand-kellog du 26 août 1928, qui met fin à la règle de la compétence discrétionnaire de guerre des Etats, sans interdire pour autant, de manière générale et absolue, le recours à la force[584]. Ce n'est qu'en 1945 lors de l'élaboration de la charte des Nations unies que la guerre a été complètement bannie des relations internationales. Dans son article 2, §4, la charte prévoit en effet que « *les membres de l'organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies* ». L'interdiction du recours à la force, sorte de « révolution copernicienne en droit »[585], constitue d'ailleurs un principe fondamental dans le système onusien de sécurité collective.

Mais si les Etats semblent d'accord sur le principe de réglementation de l'usage de la force dans les relations internationales, ils ont très souvent des conceptions différentes, et parfois divergentes, des implications de cette réglementation. Outre qu'ils exploitent intensivement « les virtualités susceptibles de conférer une certaine licéité à des comportements, apparemment incompatibles avec l'article 2, §4 »[586], les Etats semblent remettre en cause progressivement le contenu du principe du non recours à la force. C'est dans ce sens qu'il faut situer la déclaration du représentant d'Israël devant le Conseil de sécurité, déclaration faite suite à l'opération sur l'aéroport d'Entebbe. Selon lui, « *l'opération de sauvetage d'Israël ne visait pas l'Ouganda. Les forces israéliennes n'attaquaient pas l'Ouganda ni, à plus forte raison, l'Afrique. Les forces israéliennes se portaient au secours des citoyens israéliens pour les soustraire à une bande de terroristes et de ravisseurs qui étaient aidés par les autorités ougandaises* »[587].

---

[584] Rappelons que deux tentatives de limitation du recours à la force par les Etats ont été faites avant 1928. D'une part, il s'agit de la convention Drago-Porter de 1907, dont la portée était très modeste puisqu'elle limitait l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles ; d'autre part, le pacte de la SDN, qui se bornait à déclarer illicites certains recours à la guerre (entre autres guerre d'agression), ce qui implique a contrario que la prohibition n'est pas générale.

[585] Voir Th. GARCIA, « Recours à la force et droit international », Perspectives Internationales Européennes (PIE), n° 1, consulté sur : http://revel-unic.fr/pie/document.html?id = 46.

[586] D. SIMON et L.A. SICILIANOS, « La contre-violence unilatérale, pratique étatique et droit international », AFDI, 1986, p.56.

[587] Voir Doc. DSDO, 31ème année, 1939, séance, §121.

En distinguant l'opération d'Entebbe de l'emploi de la force, Israël ne faisait en fait que reprendre implicitement une interprétation restrictive de l'article 2, §4 de la charte formulée par une partie de la doctrine[588]. Il s'agit d'une interprétation minoritaire de cet article, en l'occurrence son paragraphe 4. Ainsi, selon ce courant de pensée, ladite disposition n'interdirait que le recours à la force qui a pour finalité de remettre en cause l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat ou qui est incompatible avec les autres buts des Nations unies. En d'autres termes, si une opération militaire n'est pas dirigée contre l'intégrité territoriale d'un Etat - c'est-à-dire pour l'essentiel à conduire à une annexion de territoire ou une occupation - soit contre l'indépendance politique d'un Etat (à savoir la déstabilisation du régime politique d'un Etat, ou contraindre celui-ci à modifier ses choix politiques) ou qu'elle n'est contraire aux buts de l'ONU, alors cette opération – bien que militaire - ne serait pas interdite par l'article 2, §4 de la charte. Par ailleurs, cette doctrine considère que si les rédacteurs de la charte avaient voulu simplement proscrire le recours à la force dans les relations internationales, ils n'auraient pas ajouté ces qualifications dans le texte de l'article 2, §4, qui ne feraient en réalité qu'en restreindre la portée. La rédaction de cette disposition étant empreinte d'une certaine ambiguïté, on ne saurait faire prévaloir une interprétation maximaliste, mais bien plutôt une approche plus modeste et plus restrictive.

Il faut reconnaître que ce raisonnement, pour intéressant qu'il soit, cadre mal avec l'esprit de la charte[589]. Comme l'a fait remarquer avec pertinence Linos-Alexandre Sicilianos, « *si l'on tient compte du contexte politique et factuel, à propos duquel la thèse ici critiquée a pu parfois être invoquée, on comprend que par "emploi de la force" ne met pas en cause l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, on entend toute opération militaire qui ne viserait pas à amputer une partie du territoire d'un Etat, à le subjuguer ou à l'annexer purement et simplement. Or, il est évident que si l'article 2, §4 de la charte pouvait être interprété comme interdisant uniquement les agressions les plus caractérisées, sa portée aurait été singulièrement réduite. Plusieurs formes d'emploi de la force auraient été permises (...) on reviendrait dans ce cas à une époque antérieure à l'adoption de la charte* »[590]. C'est cette idée qui domine chez la majorité des internationalistes pour qui tout emploi de la force

[588] Voir W.M. REISMAN, « Coercition and self determination: construing charter article 2 (4) », AJIL, 1984, pp 642-645.

[589] Lors des travaux préparatoires, le membre de phrase « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout » a été ajouté sur proposition de l'Australie (UNCIO, vol. 6, p.87.) comme une « garantie supplémentaire, plus spécifique, à l'adresse des petits pays et non d'une restriction apportée au champ d'application de la disposition », voir N. SCHRIJNET, « Article 2 paragraphe 4 » in J.P Cot et al. (dir.), *La charte des Nations unies, commentaire article par article*, *op-cit*., tome I, p.445.

[590] L.A. SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990, p.465.

par un Etat sur le territoire d'un autre Etat sans son consentement, constitue une atteinte à son intégrité territoriale et est donc contraire à l'article 2, §4 de la charte.

Enfin, notons que les condamnations répétées des opérations militaires extraterritoriales, notamment en matière de terrorisme, nous poussent à la conclusion que la thèse de l'interprétation restrictive de l'article 2, §4 de la charte ne reflète pas le droit international positif ; d'autant plus que les Etats ayant eu recours à la force pour lutter contre le terrorisme invoquent le plus souvent la légitime défense et non la conformité de leur pratique à l'article 2, §4. En effet, face au terrorisme, les Etats ont trouvé une solution qui consiste à « dilater » la seule norme permissive explicite contenue dans l'article 51 de la charte, qui proclame la légitime défense. Comme l'a souligné le professeur Cassese, « *les Etats ont forcé graduellement – au niveau de l'interprétation – les mailles de cette autorisation, ont agrandi sa permissivité et l'ont étendue à des cas auxquels, en 1945, à San Francisco, personne n'avait absolument pensé* »[591].

Le deuxième principe fondamental du droit international ayant subi des dommages collatéraux de la lutte contre le terrorisme, est l'article 51 de la charte qui fait l'objet d'interprétation extensive.

§ 2 : La dilatation de la norme permissive contenue dans l'article 51 de la Charte : l'extension de la légitime défense à la lutte contre le terrorisme

La légitime défense, prévue à l'article 51, et la réaction du Conseil de sécurité, constituent les deux exceptions universellement reconnues à l'interdiction de l'usage de la force dans les relations internationales proclamée dans la charte des Nations unies[592]. Nous faisons abstraction de la deuxième exception ici pour nous en tenir à la première, à savoir la légitime défense prévue par l'article 51 qui clôt le chapitre VII de la charte.

Selon les termes de cet article 51, « *Aucune disposition de la présente charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de*

[591] A. CASSESE, *Violence et droit dans un monde divisé*, traduction de l'italien par Gisèle Bartoli, Paris, PUF, 1990, p.55.
[592] Il existe une troisième exception prévue par la charte à son article 107 et liée à la Seconde guerre mondiale, qui est considérée aujourd'hui comme caduque.

sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales »[593].

La rédaction de cet article laisse ainsi entendre que la charte ne fait que confirmer l'existence d'une règle d'origine coutumière. En effet, l'ONU a laissé subsister la possibilité pour les Etats de réagir pour se défendre contre une agression armée en cours jusqu'à ce que le système de sécurité collective se mette en œuvre. La légitime défense est d'ailleurs expressément reconnue par la Cour internationale de justice en matière contentieuse[594] et en matière non contentieuse[595].

Avant d'aborder l'épineuse question sur la possibilité pour les Etats d'invoquer la légitime défense en réaction à des actes de terrorisme dont ils sont victimes, quelques précisions liminaires s'imposent.

Premièrement, le droit de légitime défense, qu'il soit exercé de manière individuelle ou collective, est maintenu dans des limites très strictes. La CIJ a pu constater, à cet égard, que « *la charte n'en règlemente pas directement la substance sous tous ses aspects (...) et ne comporte pas la règle spécifique, pourtant bien établie en droit international coutumier, selon laquelle la légitime défense ne justifierait que des mesures proportionnées à l'agression armée subie, et nécessaire pour y mettre fin* »[596]. Elle y est revenue avec fermeté dans son arrêt rendu dans l'affaire des plates-formes pétrolières, en soulignant que les caractères de proportionnalité et de nécessité constituent deux conditions *sine qua none* de la légitime défense[597].

Deuxièment, la légitime défense n'existe que contre une agression armée. L'article 51 le précise, l'Assemblée générale des Nations Unies l'a rappelé dans sa résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974 portant définition de l'agression[598], et la CIJ l'a confirmé dans son arrêt précité à propos des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua[599].

---

[593] Pour le commentaire de cet article, voir A. CASSESE in J.P Cot et al. (dir.), *op-cit*., pp 1329-1366.
[594] CIJ, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, arrêt du 27 juin 1986, Rec., 1986, pp 70 et s. §§ 126 et s., et p.102, §§ 193 et s. Voir également Affaires des plates-formes pétrolières (Iran/Etats-Unis), arrêt du 6 novembre 2003, Rec., 2003, p.29, §57.
[595] Cf. CIJ, Avis consultatif relatif à la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, du 8 juillet 1996, Rec., 1996, p.244, §38, et p.263, §96 ; et avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les Conséquences de l'édification d'un mûr dans le territoire palestinien occupé, Rec., 2004, §§138-139.
[596] CIJ, affaire des activités militaires et paramilitaires…, *op-cit*., pp 94 et 103.
[597] *Op-cit*., §§ 74, 76 et 77 de l'arrêt.
[598] Aux termes de l'article 1e de cette résolution, « *L'agression est l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance d'un autre Etat, ou de tout autre manière incompatible avec la charte des Nations Unies* (…) ».
[599] Rec. CIJ, 1986, p.101, § 191. La CIJ l'a également souligné dans l'affaire des plates-formes pétrolières, § 51 de l'arrêt. On peut aussi se référer à la définition donnée par le Dictionnaire de droit international public publié sous la direction de J. SALMON : « *Attaque armée déclenchée par un Etat agissant le premier contre un autre Etat en violation des règles du droit international* », *op-cit*., p.52.

Troisièment, la légitime défense, étant un droit « naturel », ne nécessite pas d'autorisation préalable du Conseil de sécurité. Celui-ci exerce toutefois un contrôle *a posteriori* de la qualification par un Etat de l'existence d'une situation de légitime défense : un contrôle sur la qualification (le Conseil pouvant infirmer ou confirmer les prétentions de l'Etat concerné), mais encore un contrôle par la soumission obligatoire au Conseil de sécurité de rapports sur les modalités d'exercice de la légitime défense.

Quatrièment, la légitime défense est conçue comme une sorte de parenthèse limitée dans le temps, permettant ainsi aux Etats de réagir immédiatement face à une agression armée jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait le temps de prendre des mesures nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

De ce qui précède, on peut dire que la légitime défense est le « *droit de réaction armée dont dispose, à titre individuel ou collectif, tout Etat qui a été victime d'une agression armée* »[600]. Mais, cette réaction, qui est bien adaptée à la situation d'une guerre interétatique, ne correspond pas à la logique de la lutte contre le terrorisme où ce sont les actes de groupes non-étatiques qui sont en cause. En d'autres termes, l'argument de légitime défense n'est pas reçu pour justifier le recours à la force à l'égard d'un Etat qui se borne à soutenir, d'une manière quelconque, des groupes terroristes[601]. Alors que cet argument reflète la pratique internationale antérieure aux attentats du 11 septembre 2001 (I), il a été remis en cause par ceux-ci (II).

I/ Avant le 11 septembre 2001 : des possibilités limitées et condamnées

La possibilité pour les Etats de recourir à la force armée en réaction à des actes terroristes, dont ils sont victimes, a toujours été revendiquée *expressis verbis* par une poignée d'Etats, bien avant les attentats du 11 septembre. Ces Etats ont à cet égard invoqué leur droit à la légitime défense, considérant ainsi que l'acte terroriste auquel ils ripostaient constituait une « agression armée » ou du moins une « agression armée indirecte ». Mais à de multiples reprises, l'ONU et la majorité des Etats ont condamné ces réactions militaires menées, en invocation de la légitime défense, contre des objectifs terroristes et en réponse à des attaques terroristes. Trois pays, en l'occurrence, Israël, l'Afrique du sud et les Etats-Unis, ont affirmé

[600] *Ibidem*, p.642.
[601] Soulignons en même temps qu'en l'état actuel du droit positif, il ne fait pas de doute que le soutien apporté par un Etat à des groupes terroristes opérant sur le territoire d'un pays étranger soit un fait internationalement illicite qui engage sa responsabilité internationale. Voir supra 2e partie, titre 1, chapitre 1, section 3.

que la violation de l'intégrité territoriale de l'Etat attaqué par eux était justifiée par le fait que ce dernier avait toléré ou soutenu des actions terroristes à leur encontre.

L'argument de légitime défense contre des actes de terrorisme a d'abord été défendu à plusieurs reprises par Israël. Ce dernier a ainsi justifié ses interventions militaires en territoire libanais en 1972 et en 1982, destinées à mettre fin aux actions « terroristes » des organisations palestiniennes ou du Hezbollah libanais. Ces opérations ont été condamnées par le Conseil de sécurité[602]. De même, les raids de l'armée israélienne contre la Tunisie en 1985, visant à mettre fin aux activités de l'OLP, a également fait l'objet de condamnation par le Conseil de sécurité dans sa résolution 573 (1985) du 4 octobre 1985.

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, son comportement a été régulièrement condamné par le Conseil de sécurité, parfois même en tant qu'agresseur[603]. Cet Etat a en effet mené, durant les années 1980, une série d'opérations armées sur le territoire d'Etats voisins, comme le Lesotho ou l'Angola, destinées à frapper les bases « terroristes » de l'ANC (African national congress).

Enfin, les Etats-Unis ont tenté de justifier, sur le fondement de la légitime défense, leurs réactions armées à certains actes de terrorisme dont ils sont victimes. En avril 1986, suite à un attentat commis à Berlin où un soldat américain avait trouvé la mort, l'aviation américaine a bombardé des objectifs militaires en Libye, tenue pour la commanditaire de cet attentat. Les Etats-Unis ont invoqué leur droit naturel de légitime défense pour se justifier. Cette opération militaire contre la Libye n'a pas été condamnée par le Conseil de sécurité (à cause du veto américain, français et anglais) ; elle a néanmoins été condamnée par l'Assemblée générale de l'ONU[604] et par le Parlement européen[605]. En 1998, les Etats-Unis récidivent en tirant des missiles sur des camps d'entraînement de groupes terroristes en Afghanistan et sur une usine pharmaceutique (suspectée de production d'armes chimiques) au Soudan, en réponse aux attentats contre leurs ambassades à Nairobi et à Dar es-Salaam. Les cibles visées étaient présentées comme liées à Oussama ben Laden et à Al Qaïda, auxquels les attentats étaient attribués. Mais à l'opposé des actions évoquées plus haut, celle de 1998 n'a fait l'objet

---

[602] Voir respectivement les résolutions 313 (1972) du 28 février 1972, 508 (1982) et 509 (1982) des 5 et 6 juin 1982. Voir aussi S. REGOURD, « Raids « anti-terroristes et développement récent des atteintes au principe de non-intervention », AFDI, 1986, pp 83-87.

[603] Résolution 387 (1976) condamnant l'Afrique du Sud pour ses offensives contre l'Angola. Voir A. CASSESE, « Article 51 » in J.P COT et al. (dir.), *op-cit*., pp 1344 -1345.

[604] Résolution 41/38 du 20 novembre 1986 (adoptée par 79 voix contre 28).

[605] Dans sa résolution sur le conflit entre la Libye et les Etats-Unis du 17 avril 1986, le Parlement européen « (…) *condamne l'attaque militaire américaine contre la Libye, violation éclatante du droit international, qui constitue une escalade dangereuse de la violence dans le bassin méditerranéen et une menace sérieuse pour la sécurité internationale et la paix* », DAI, n° 11, 1er juin 1986, pp204 -205.

d'aucune condamnation formelle de la part d'organes de l'ONU[606]. C'est plutôt la Ligue arabe, réunie en conseil extraordinaire, qui a considéré l'attaque contre l'usine au Soudan « comme un acte d'agression contre le Soudan »[607]. De même, un nombre appréciable d'Etats ont également exprimé leur désapprobation à cette action américaine : Iran, Irak, Libye, Pakistan, Russie, Yémen, Chine[608]. Il y a lieu de signaler aussi dans cette affaire que la justification fournie par les Etats-Unis a été plus ou moins acceptée par quelques Etats, de manière implicite[609], mais aussi expressément[610].

Ce rapide survol de la pratique internationale antérieure au 11 septembre 2001 nous permet de constater qu'il n'existe pas de précédent à l'occasion duquel l'argument de légitime défense pour justifier un recours à la force à un acte de terrorisme a été reconnu, que ce se soit aux Nations Unies, ou par une frange importante des Etats. Au contraire, dans les différentes situations précitées, les autres Etats ont analysé les ripostes militaires contre le terrorisme plutôt comme des actes de représailles armées, clairement interdits par le droit international[611]

Il est vrai que la pratique des Etats a connu une certaine inflexion après la fin de la guerre relativement à l'usage de la force armée pour combattre le terrorisme. Il apparaît toutefois difficile de voir, à travers cette opération militaire américaine de 1998, des signes convaincants concernant l'argument de la légitime défense dans la lutte contre le terrorisme. En outre, la thèse selon laquelle la simple tolérance ou le soutien fourni par un Etat à des groupes armés (ou terroristes) peut être considéré comme une agression armée n'a reçu aucune consécration. Cette pratique rejoint en réalité la jurisprudence de la CIJ qui n'a pas assimilé à une agression le soutien, même très large, donné par un Etat à des mouvements

---

[606] Le Conseil de sécurité en l'occurrence n'a ni condamné ni approuvé ces frappes (rés. 1198 (1998) du 28 août 1998).

[607] Résolution 5781, Le Caire, 24 août 1998, in DAI, n° 20, 15 octobre 1998, doc. n° 386, p.768.

[608] Voir entre autres auteurs, J. LOBEL, « The use of Force to Respond to Terrorist Attacks : the Bombing of Sudan and Afghanistan », Yale Journal of International Law, 1999, p.538 (et les références citées par l'auteur).

[609] Voir par exemple la position de la France à propos des attentats de Nairobi et de Dar es-Salaam : « *de tels actes ne doivent pas rester sans réponse, et leurs auteurs doivent être mis hors d'état d'agir. A cet égard, la France prend acte de la décision des autorités américaines qui ont procédé au bombardement d'hier en invoquant le droit à la légitime défense reconnu par le droit international* », DAI, n° 19, 15 octobre 1998, p.753.

[610] Des pays comme l'Australie, l'Allemagne, le Japon, l'Espagne et le Royaume-Uni ont soutenu l'action américaine ; voir M.W. REISMAN, « International Legal Responses to Terrorism », Houston Journal of International Law, 1999, p.49.

[611] Voir les positions des Etats reprises sur le site Internet du Centre de droit international de l'université libre de Bruxelles : http : www.ulb.ac.be/droit/cdi/fichiers/PEAV1.htm. Voir aussi, entre autres auteurs, P. KLEIN, « Vers la reconnaissance progressive d'un droit à des représailles armées ? », in K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit.*, pp 249-257.

rebelles[612]. Rien ne paraît donc de nature à remettre en cause la définition de l'agression armée, telle que définie par l'Assemblée générale des Nations Unies et confirmée, comme on l'a vu, par la Cour internationale de justice.

Ajoutons enfin, l'existence d'une clause de sauvegarde de l'intégrité territoriale et de non-intervention dans le droit conventionnel relatif à la lutte contre le terrorisme, en l'occurrence dans les instruments universels depuis 1997. Cette préoccupation est exprimée comme suit : « [l]*es Etats parties s'acquittent des obligations découlant de la présente Convention dans le respect de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale des Etats, ainsi que de celui de la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats* »[613].

Il paraît donc difficile, compte tenu de la pratique et des conventions antiterroristes, de voir des signes convaincants d'une extension de la légitime défense en matière de lutte contre le terrorisme. Cet état des choses est néanmoins remis en cause par les attentats du 11 septembre 2001, dont l'énormité a facilité l'extension du concept de légitime défense.

II/ L'extension de la légitime défense facilitée par les évènements du 11 septembre 2001

Les attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 contre le World Trade Center et le Pentagone ont été d'une ampleur sans précédent. Ils seront à l'origine de l'opération « liberté immuable », fondée sur la légitime défense, dont l'interprétation extensive faite par les Etats-Unis, a été acceptée massivement par le Conseil de sécurité et la communauté internationale (A). Mais, cette brèche ouverte par cet acte terroriste inédit soulève des interrogations (B).

A/ L'acceptation massive du droit de légitime défense des Etats-Unis

Comme nous l'avons souligné précédemment dans la partie préliminaire (titre 2, chapitre 2), les attentats du 11 septembre 2001 ont fait l'objet de multiples débats au sein de la doctrine, sur la question de savoir s'il s'agissait d'un « crime de guerre », d'un « crime contre l'humanité » ou encore d'une « agression armée ». La difficulté pour qualifier ces attentats réside dans le fait qu'il s'agit d'une manière extrême totalement inédite de commettre des

[612] CIJ, affaires des activités militaires et paramilitaires…, op-cit, Rec., 1986, p.104. Voir aussi D. SYMON et L-A. SICILIANOS, « La contre-violence unilatérale. Pratiques étatiques et droit international », AFDI, 1986, pp 61 et s.

[613] Voir convention AGNU de 1997 (art.17), convention AGNU de 1999 (art.20) et convention AGNU de 2005 (art.21). Une clause de portée similaire se trouve aussi dans la convention de Rome de 1988 (dernier paragraphe du préambule) et la convention AGNU de 1979 (art.14).

actes terroristes, compte tenu du choix des armes. Il s'agit en l'espèce d'avions de ligne transformés en vecteurs de mort pour des milliers de personnes et de destructions de biens[614]. Ainsi, ces attentats ont immédiatement été qualifiés par le président des Etats-Unis d' »acte de guerre »[615]. Le Conseil de sécurité, dans ses résolutions 1368 (2001) du 12 septembre 2001, a condamné catégoriquement les attentats terroristes et reconnu « *le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la charte* »[616]. Le Conseil s'est abstenu néanmoins de qualifier formellement ces actes d'agression armée, se bornant à les considérer comme « menaces à la paix et la sécurité internationales »[617]. L'enquête menée à cet égard a rapidement désigné les commanditaires des attentats, à savoir Oussama ben Laden et son organisation Al Qaïda basés en Afghanistan, sous la protection des Taliban au pouvoir. Et le 7 octobre 2001, l'opération « liberté immuable » a été présentée par les Etats-Unis comme l'exercice de leur droit de légitime défense, en réponse à l'agression armée constituée par les attentats terroristes : « *In response to these attacks, and in concordance with the inherent right of individual and collective self-defence, United States armed forces have initiated actions designed to prevent and deter further attacks on the United States. These actions include measures against Al-Qaeda terrorist training camps and military installations of the Taliban regime in Afghanistan* »[618].

Les Etats-Unis ont pour ce faire avancé deux éléments afin d'établir l'existence d'un acte d'agression imputable à l'Afghanistan et au régime des Taliban : le soutien à l'organisation terroriste d'Oussama ben Laden et l'abri offert aux camps d'entraînement des terroristes sur le territoire afghan. La communauté internationale a apporté un soutien très large à l'opération « liberté immuable » et à l'argument de légitime défense avancé pour la justifier. Ainsi, les Etats membres de l'OTAN ont déclaré le 6 décembre 2001 qu'ils considèrent « (…) *les événements du 11 septembre comme une attaque armée dirigée non pas contre un seul allié, mais contre chacun d'entre* [eux]*, et c'est pourquoi* [ils ont] *invoqué l'article 5 du Traité de Washington. En conséquence,* [ils ont] *décidé de soutenir, individuellement et collectivement, les opérations militaires actuellement menées, sous la direction des Etats-Unis, contre les*

---

[614] Yves JEANCLOS parle de « *dénaturation des objets de la quotidienneté, pour en faire des armes véritables et efficaces* (…) » dans son article intitulé « Terrorisme et sécurité internationale », *op-cit.*, p.32.
[615] Voir Address by the President G.W. Bush to a joint session of Congress and American people, 20 September 2001, sur le site: http: //usa.allied-co.com/president/s20010920a.html.
[616] Dernier considérant du préambule. Cette disposition sera reprise dans la résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001, mais le Conseil y a remplacé l'expression de « droit inhérent » par celle de « droit naturel » plus conforme au texte français de l'article 51 de la charte.
[617] Voir infra, section 1, chapitre 1 de ce titre.
[618] Lettre adressée par le représentant permanent des Etats-Unis au président du Conseil de sécurité, 7 octobre 2001, S/2001/946, http://www.un.int/usa/s-2001-946.htm.

terroristes qui ont commis les atrocités du 11 septembre et contre ceux qui leur fournissent un sanctuaire »[619]. L'Union européenne, par la voix de la présidence belge, a également approuvé les ripostes militaires en Afghanistan. Dans le même sens, les Etats membres de l'Organisation des Etats américains avaient déjà condamné au titre d'agression les attentats du 11 septembre et ont rappelé « *le droit naturel des Etats-Unis* […] *d'agir dans l'exercice du droit de légitime défense* »[620]. Par contre, l'OCI s'est montrée beaucoup plus réservée quant à l'argument américain et a rejeté toute guerre frappant un Etat arabe ou musulman menée « sous prétexte de combattre le terrorisme »[621].

Un examen systématique des prises de position adoptées par les Etats, en particulier lors des débats à l'Assemblée générale des Nations Unies[622], permet par ailleurs de constater l'acceptation massive de la thèse américaine étendant la légitime défense comme réponse aux attentats du 11 septembre 2001.

B/ Problèmes soulevés : vers une justification « terroriste » du recours à la force dans les relations internationales

Pour un certain nombre d'auteurs, les attentats du 11 septembre 2001 et la riposte armée qu'ils ont suscitée, dés lors que celle-ci a – comme on vient de le voir – reçu le soutien d'une majorité importante des Etats (implicitement ou explicitement), ont donc induit une évolution spectaculaire de la règle traditionnelle encadrant le recours à la force dans les relations internationales. En d'autres termes, ces attentats auraient étendu le concept de légitime défense à des actes de violence grave perpétrés à l'encontre d'un Etat par des personnes ou

---

[619] « Déclaration : la réponse de l'OTAN au terrorisme », DAI, n°3, 1e février 2002, pp 118-119. Voir aussi la déclaration du Secrétaire de l'OTAN du 2 octobre 2001, http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002b.htm.
[620] OEA, CP/RES.796(1293/01), 19 septembre 2001, http://www.oas.org/oaspage/crisis/res796_fr.htm.
[621] Communiqué final de la 9e session extraordinaire des ministres des affaires étrangères, tenue à Doha (Qatar) le 10 octobre 2001, http://www.oic-oci/english/fm/All%20Download/rmex9.htm.
[622] Débats sur « les mesures visant à l'élimination du terrorisme », 1e au 5 octobre 2001 et débats généraux du 10 au 16 novembre 2001. Lors de ces débats, trois types de positions peuvent être observés :
- les Etats suivants ont approuvé clairement le droit des Etats-Unis d'agir en légitime défense contre l'Afghanistan : Angola, Australie, Canada, Chili, Chypre, Colombie, Croatie, Ethiopie, France, Gabon, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Kirghizistan, Lituanie, Mexique, Norvège, Ouzbékistan, Portugal, Roumanie, Russie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Seychelles, Singapour, Suède, Ukraine.
- les Etats suivants ont condamné l'argument américain et ont critiqué les frappes militaires contre l'Afghanistan : Biélorussie, Brésil, Corée du nord, Cuba, Indonésie, Irak, Iran, Malaisie, Qatar, Syrie, Vietnam et Yémen.
- la majeure partie des Etats sont restés silencieux sur l'opération « liberté immuable », ou ont pris des positions ambiguës qui ne permettent pas de classer dans une des catégories précitées.
Pour les déclarations des Etats et des organisations, voir la base de données « Interdiction du recours à la force : la pratique et la position des Etats », réalisée par le Centre de droit international de l'université libre de Bruxelles, http://www.ulb.ac.be/droit/cdi/interdictionforce.html.

des groupes privés, indépendamment d'un éventuel lien organique de ces derniers avec un autre Etat. Selon cette doctrine, les dispositions de la charte relatives au recours à la force, qui n'étaient traditionnellement applicables qu'aux relations entre Etats, devraient être étendues à des groupes terroristes désormais aussi capables d'utiliser la force[623].

En conséquence, il serait dorénavant possible aux Etats d'invoquer la légitime défense pour justifier un usage de la force contre d'autres Etats en raison du fait qu'ils ont soutenu ou hébergé des personnes ou des groupes impliqués dans des activités identifiées comme terroristes. Le recours à la force ainsi opéré au titre de la légitime défense en réactions à de telles activités ne serait pas, dans cette hypothèse, dirigé contre l'Etat en cause, mais interviendrait sur le territoire de celui-ci en raison de son comportement.

Si l'extension de la notion d'agression à des actes de terrorisme était admise, l'on assisterait, par exemple, à des incursions armées dans le territoire d'autres Etats, sans leur consentement, en vue de punir les auteurs ou les commanditaires de tels actes.

Même si nous sommes convaincus que le terrorisme est une menace contre la paix et la sécurité internationales, il paraît néanmoins hasardeux de conclure à une telle extension de la norme permissive de l'article 51 de la Charte. Nous pensons en effet qu'il est un peu tôt pour établir un panorama complet et définitif de l'*opinio juris* des Etats quant à l'élargissement éventuel de la légitime défense à la lutte contre le terrorisme, compte tenu de contexte particulièrement émotif dans lequel les différentes prises de position susmentionnées ont été faites[624]. Par ailleurs, il faut souligner que si l'opération « liberté immuable » présentait des caractéristiques exceptionnelles, il est hasardeux, voire dangereux de la considérer comme un précédent transposable à d'autres situations de riposte à des actes de terrorisme. Plusieurs éléments, ressortant tant de la pratique des Etats que de la jurisprudence internationale antérieures à ces attentats, ainsi que les conventions antiterroristes, sont là pour le montrer.

---

[623] Soulignons que cette analyse a été amorcée bien avant le 11 septembre 2001, mais en des termes moins radicaux. Voir entre autres auteurs, M. REISMAN, « International Legal Responses to Terrorism », Houston Journal of International Law, 1999, p.57; R. WEDWOOD, « Responding to Terrorism: the Strikes Against bin Laden », The Yale Journal of International Law, 1999, p.564. Voir également la définition de l'agression donnée par le Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine adopté le 31 janvier 2005 (art.1 c), dont le texte peut être consulté sur le site Internet de l'UA : http://www.africa-union.org/Official_documents.

[624] En dehors de l'émotion suscitée par les attentats du 11 septembre 2001, rappelons aussi l'impact que peut avoir la déclaration du président de la première puissance mondiale, selon laquelle « every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us or you are with the terrorists », 20 septembre 2001 devant une session conjointe du Congrès, http://www.white house.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html.

On retiendra, entre autres exemples, la condamnation par de nombreux Etats de l'attaque menée en octobre 2003 par l'armée israélienne contre une cible présentée comme terroriste située en territoire syrien[625].

Pour sa part, la Cour internationale de justice n'a pas consacré la thèse selon laquelle un acte d'agression armée pouvait être non seulement le fait des Etats, mais également d'entités non étatiques. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mûr sur le territoire palestinien occupé*, la CIJ a en effet très nettement limité la portée de l'article 51 de la Charte à un « *droit naturel de légitime défense en cas d'agression armée par un Etat contre un autre Etat* »[626].

Enfin, un autre élément mérite d'être mentionné dans le même ordre d'idée : le cadre normatif de lutte contre le terrorisme, tel que l'on a étudié précédemment (1e partie) ne milite guère à l'élargissement de la légitime défense à des actes de terrorisme. Ainsi, en dehors de la clause de sauvegarde de l'intégrité territoriale susmentionnée, les textes conventionnels pertinents écartent implicitement mais clairement le recours à la force en matière de lutte contre le terrorisme en ces termes : « [a]*ucune disposition de la présente Convention n'habilite un Etat partie à exercer sur le territoire d'un autre Etat partie une compétence ou des fonctions qui sont exclusivement réservées aux autorités de cet autre Etat partie par son droit interne* »[627].

Au vu de ce qui précède, il est clair qu'aucun Etat ne pourra prétendre mener une opération militaire sur le territoire d'un autre Etat au seul motif qu'il ne fait que riposter en légitime défense à des actes de terrorisme qui ont été organisés à partir de ce territoire. Au contraire, c'est essentiellement par le biais des mécanismes classiques de coopération que devra être menée la lutte contre le terrorisme. Cette lutte peut certes, exceptionnellement, consister en une opération militaire menée conformément à la Charte des Nations Unies, à condition qu'elle soit autorisée *expressis verbis* par le Conseil de sécurité, organe responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

---

[625] Voir les positions des Etats dans le doc. ONU S/PV4836, 5 octobre 2003. Voir aussi les réactions réticentes de certains pays européens à la possibilité des Etats-Unis de mener des actions militaires en Irak, Iran ou en Somalie dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme » (par exemple la réaction de la France, 5 février 2002, http://www.diplomatie.gouv.fr/actualité/article.asp?at=3&th=0&ar=3788). Voir aussi, entre autres auteurs, A. CASSESE, « Commentaire de l'article 51 », *op-cit*., pp 1339-1340.

[626] Cij, Rec.2004, § 139. Cette affirmation a toutefois suscité quelques réserves au sein de la CIJ. En ce sens, la juge HIGGINS estime que « *nulle part dans l'article 51 il n'est ainsi stipulé que la légitime défense ne peut être invoquée qu'en cas d'agression armée par un Etat* » (opinion individuelle, Rec. CIJ, § 33), tandis que pour le juge BUERGENTHAL, « *la Charte des Nations Unies, lorsqu'elle énonce le droit naturel de légitime défense, ne subordonne pas l'exercice de ce droit à l'existence d'une agression armée par un autre Etat* » (opinion individuelle, Rec., § 6).

[627] Convention AGNU de 1997 (art.18), convention AGNU de 1999 (art.22), convention AGNU de 2005 (art.22).

Conclusion du titre 2

Le caractère de plus en plus meurtrier et aveugle du terrorisme durant ces deux dernières décennies, de même que le risque de l'utilisation d'armes de destruction massive par des groupes terroristes mettent pleinement en évidence la priorité donnée à ce phénomène par le Conseil de sécurité. En le qualifiant de menaces contre la paix et la sécurité internationales, ce dernier s'est emparé graduellement de la question au détriment de l'Assemblée générale où tous les Etats du monde sont représentés.

Cette montée en puissance du Conseil, permise sans doute avec la fin de la guerre froide, s'est tout d'abord caractérisée par une qualification limitée aux situations dans lesquelles des Etats sont impliqués dans la commission d'un acte de terrorisme. Elle s'est ensuite manifestée par la généralisation de la qualification à tout acte de terrorisme, entraînant ainsi l'imposition d'obligations antiterroristes particulièrement lourdes à l'ensemble de tous les Etats, alors que de telles obligations relèvent traditionnellement du régime conventionnel. Les nécessités de la lutte contre le terrorisme ont de ce fait justifié l'exercice par le Conseil de sécurité de pouvoirs exceptionnels prévus par le chapitre VII de la Charte.

Mais, à certains égards, la voie ouverte par le Conseil dans le combat contre le terrorisme en considérant celui-ci comme une MPSI semble donner un bol d'air à quelques Etats adeptes de la voie militaire en réponse à cette forme de violence.

Si l'on y ajoute le risque de dilution de la règle d'interdiction du recours à la force, cela nous amène à nous positionner non seulement du côté des adversaires de la lecture restrictive de l'article 2, § 4 de la Charte (selon laquelle ne sont interdits que certains recours à la force dans l'intention de porter atteinte à l'intégrité de l'Etat), mais également du côté des adversaires d'une interprétation très extensive de l'article 51 (qui permettrait d'invoquer la légitime défense dans la lutte contre le terrorisme).

Conclusion de la première partie

Aux termes de cette partie, un constat s'impose : à côté de la voie conventionnelle traditionnellement utilisée pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme, s'est greffée une approche institutionnelle incarnée par le Conseil de sécurité. Mais, loin de s'exclure, ces deux voies sont plutôt complémentaires dans la mesure où les résolutions du Conseil ne font que donner un « habillage » aux obligations antiterroristes convenues dans les conventions pertinentes, en leur donnant une force contraignante conférée par l'article 25 de la Charte. Les impératifs de la lutte contre le terrorisme justifient ce « dédoublement » des obligations pesant sur tous les Etats.

Au demeurant, ce cadre normatif, construit au gré des attentats terroristes, s'inscrit dans une logique réactionnaire plutôt que dans un raisonnement serein et intelligent sur la manière de combattre un phénomène aussi complexe que le terrorisme. Ce dernier appelle indéniablement une réponse pénale, mais également politique, sociale ou encore économique en vue de son éradication. C'est ce que nous allons voir dans la deuxième partie de notre étude consacrée à la recherche d'une solution globale au terrorisme.

Deuxième partie :

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION GLOBALE AU TERRORISME

Depuis quelques années, on assiste à une dissémination du terrorisme consécutive à l'émergence de réseaux terroristes transnationaux (comme Al Qaïda) et au soutien que ceux-ci bénéficient dans certains Etats. Ainsi la lutte contre le terrorisme ne serait plus susceptible d'être appréhendée par les mécanismes conventionnels élaborés à cet effet, en particulier, et par le droit international, en général.

Par ailleurs, parce qu'il s'exprime au travers d'actes particulièrement cruels et qu'il frappe souvent là où on l'attendait le moins, le terrorisme fait peser sur les populations une menace permanente. Mais, au-delà des victimes directes que sont les populations, ce sont les Etats qui sont directement visés, défiés dans la protection des valeurs qu'ils considèrent comme supérieures (l'autoprotection, la sécurité de leurs populations…). Par conséquent, les Etats ont parfois tendance à se replier sur eux-mêmes, pensant pouvoir lutter unilatéralement et de façon isolée contre les actes de terrorisme.

Cette vision des choses est erronée. D'abord, on oublie qu'il est possible de lutter contre le terrorisme au moyen du droit international, à travers ses divers aspects, qui complète les dispositifs antiterroristes (titre 1) évoqués dans la première partie. Ensuite, la coopération entre les Etats reste une condition *sine qua non* pour une lutte efficace et durable contre le terrorisme qui ignore les frontières (titre 2).

Titre 1

LES MOYENS DECOULANT DU DROIT INTERNATIONAL

Comme nous l'avons vu, des Etats ont été mis en cause en raison de leur soutien au terrorisme. Faut-il rappeler que le droit international traditionnel est essentiellement un droit de coexistence pacifique composé, en majeure partie, de règles d'abstention mutuelle.

Parallèlement, dans un contexte national, plusieurs Etats ont mis avec insistance l'accent sur le caractère exceptionnel du combat contre le terrorisme pour justifier la mise à l'écart des droits de l'homme. Or, les Etats ne doivent pas confondre la lutte contre le terrorisme avec une dérive autoritaire, préjudiciable à l'efficacité de ce combat.

Ainsi, une solution globale contre le terrorisme doit se traduire par une double efficacité:

- dans le respect du droit des relations amicales (chapitre 1) ;
- dans le respect des droits de l'homme et des victimes d'actes terroristes (chapitre 2).

Par ailleurs, là il y a du terrorisme, il y a forcément des victimes. Quelle place est réservée aux victimes du terrorisme dans la lutte contre le terrorisme ? (chapitre 3).

Chapitre1

La lutte contre le terrorisme dans le respect du droit des relations amicales

Selon le professeur Jean SALMON, d'un strict point de vue terminologique, « *les relations amicales n'ont pas vraiment de place significative dans la charte des nations Unies* »[628]. Deux articles seulement de la charte mentionnent en effet les « relations amicales »[629]. L'article 2, qui annonce les principes juridiques des Nations Unies, ne qualifie pas ceux-ci de principes des relations amicales.

Pourtant, l'Assemblée générale des Nations Unies va recourir à cette qualification par l'adoption, le 24 octobre 1970, de la résolution 2625(XXV) intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la charte des Nations Unies ». Cette Déclaration qui fut adoptée, après de « *longs et difficiles débats* »[630], par consensus, est aujourd'hui le texte de référence en ce qui concerne les relations entre les Etats ; et ce sont les principes visés dans ladite Déclaration que l'on appelle les « principes des relations amicales.

Mais dans le sujet qui nous intéresse, il est légitime de s'interroger sur l'actualité ou l'impact de la Déclaration de 1970. En d'autres termes, en quoi une déclaration vieille d'une trentaine d'années peut-elle aider dans la lutte contre le terrorisme ? Ne risquerions-nous pas de tomber dans l'anachronisme en préconisant ladite Déclaration pour apporter des réponses à un phénomène qui n'a cessé d'évoluer ?

Nous pensons qu'il est nécessaire, sinon primordial, de prendre la Déclaration de 1970 comme ossature dans la lutte contre le terrorisme qui s'internationalise de plus en plus. D'abord, cette Déclaration est considérée tant par la jurisprudence que par la doctrine comme reflétant le droit coutumier. Ensuite, c'est en tant qu'atteinte aux relations amicales que les Nations Unies ont pour la première fois tenté de lutter contre le terrorisme[631]. Enfin, dans la foulée des attentats du 11 septembre, s'est tenu du 1er au 5 octobre 2001 un débat en séance

---

[628] « Introduction » au titre I portant sur « le droit des relations amicales », in M. BEDJAOUI (dir.), *Droit international. Bilan et perspectives*, tome 1, Paris, Pedone, 1991, p.435.

[629] Il s'agit d'abord de l'article 1er relatif aux buts et principes des Nations Unies, dont le paragraphe 2 vise à « *développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur doit à disposer d'eux-mêmes* (…)» ; ensuite de l'article 55 qui se lit ainsi « *En vue de créer des conditions nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales* (….) ».

[630] P. RATON, « Travaux de la commission juridique de l'Assemblée générale de l'ONU (XXe session), AFDI, 1970, p. 519.

[631] Voir E. DAVID, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme international », in J.P COT et al. (dir.), *op-cit*., p.166.

plénière à l'Assemblée générale de l'ONU sur les « mesures visant à éliminer le terrorisme international » pendant lequel les délégations ont exprimé l'idée de renforcer et de développer les obligations de diligence contenues dans la Déclaration de 1970 relatives à la lutte contre le terrorisme.

En effet, de manière générale, le droit international oblige chaque Etat non seulement à ne porter atteinte à la souveraineté et à l'indépendance politique et territoriale des autres Etats, mais aussi à veiller à ce que des individus ne prennent eux-mêmes l'initiative de telles atteintes. Ainsi, en matière de terrorisme, comme à l'égard de toute action préjudiciable à un Etat étranger, chaque Etat est tenu par une double obligation :

-une obligation négative qui consiste à ne rien faire pour favoriser ou promouvoir des actes terroristes ou à les tolérer à l'encontre d'un autre Etat ;

-une obligation positive par laquelle il doit prendre des mesures nécessaires pour empêcher et décourager sur son territoire des activités terroristes contre un Etat étranger.

Nous allons reprendre et développer cette double obligation dans deux sections différentes.

Section 1 : Le respect par les Etats de l'obligation négative : l'interdiction de soutenir le terrorisme

C'est un devoir d'abstention qui est imposé aux Etats : un Etat ne doit pas soutenir ou même encourager sur son territoire des activités organisées en vue d'exécution d'actes terroristes dans un pays étranger. Avant de nous intéresser à l'étendue de cette interdiction en matière de terrorisme (§ 2), il convient d'abord d'en déterminer les fondements (§ 1).

§ 1 : Les fondements de l'interdiction de soutenir le terrorisme

L'interdiction faite aux Etats de soutenir le terrorisme découle de ce que l'on appelle, en droit international notamment, l'obligation de diligence ou de vigilance (en anglais « *due diligence* »). Conçue à l'origine comme un corollaire de la souveraineté, la diligence suppose, entre autres, que l'Etat veille à ce que ne se développent pas à partir des territoires soumis à sa juridiction ou à son contrôle des activités pouvant porter atteinte aux intérêts des étrangers qui y sont localisés ou aux droits des autres Etats.[632] Donc, le soutien étatique au terrorisme est prohibé d'abord par les règles classiques du droit international général (I), puis est formalisée spécifiquement comme règle de base en matière de lutte contre le terrorisme (II).

I/ L'interdiction découle du droit international général

C'est ce qui ressort clairement de la Déclaration de 1970 dans laquelle l'Assemblée générale de l'ONU a envisagé *expressis verbis* l'hypothèse des actes de terrorisme. Il est vrai que le terrorisme ne constitue pas l'objet essentiel de ladite Déclaration. Celle-ci ne le proscrit que comme modalité d'application de certains principes régissant les relations entre les Etats. Elle envisage le terrorisme d'abord en lien avec le principe de l'interdiction du recours à la force : « *chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou un emploi de la force* »[633]. Ensuite au titre du principe de non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un autre Etat, la Déclaration proscrit le terrorisme en ces termes : « *[t]ous les Etats doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat* (…) »[634].

[632] Voir par exemple R. PISILLO-MAZZESCHI, « The due diligence rule and the nature of International Responsability of states », German yearbook of international law, 1992, pp 22 et s.
[633] A/Res. 2625(XXV), premier principe, paragraphe 9
[634] 3ème principe, paragraphe 2

II/ Une interdiction confirmée en matière de lutte contre le terrorisme

L'interdiction spécifiquement faite aux Etats de soutenir le terrorisme a été expressément formulée avant même la création des Nations Unies. Rappelons qu'à la suite de l'attentat de Marseille de 1934, le Conseil de la SDN avait adopté, le 10 décembre 1934, une résolution dans laquelle il rappelait que « *tout Etat a le devoir de n'encourager ni de tolérer sur son territoire aucune activité terroriste pour des fins politiques* »[635]. De même, l'article premier de la convention de Genève du 16 novembre 1937 se lisait comme suit :

« *Les Hautes Parties contractantes, réaffirmant le principe du droit international d'après lequel il est du devoir de tout Etat de s'abstenir lui-même de tout fait destiné à favoriser les activités terroristes dirigées contre un autre Etat* (…) ».

Toutefois, dans le droit conventionnel actuel relatif au terrorisme, seules les conventions arabe, islamique et africaine interdisent expressément aux Etats de soutenir le terrorisme, mais en prenant soin d'exclure de leur objet les luttes de libération nationale. Les autres conventions, notamment universelles, restent silencieuses sur ce point. Il faut souligner cependant que ce « silence » est sans conséquence dans la mesure où le principe de l'interdiction du soutien étatique au terrorisme a été réaffirmé par les organes politiques des Nations Unies.

Il en va ainsi par exemple de la résolution 49/60 de l'Assemblée générale qui contient la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international :

« *4. Les Etats, guidés par les buts et principes de la Charte des Nations Unies et d'autres dispositions applicables du droit international, doivent s'abstenir d'organiser ou de fomenter des actes de terrorisme sur le territoire d'autres Etats, d'aider à les commettre ou d'y participer, ou de tolérer ou encourager sur leur territoire des activités visant à l'exécution de tels actes ;*

5. Les Etats doivent également remplir les obligations que leur impose la Charte des Nations Unies et d'autres dispositions du droit international dans la lutte contre le terrorisme et sont instamment priés de prendre des mesures efficaces et résolues, conformément aux dispositions applicables du droit international et aux normes internationales (...), et en particulier :

a) de s'abstenir d'organiser, de fomenter, de faciliter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités terroristes et de prendre les mesures pratiques voulues pour que le

[635] Voir le texte de la résolution dans RGDIP, 1935, p.140.

territoire ne serve pas à des installations ou à des camps d'entraînement de terroristes à l'encontre d'autres Etats ou de leurs ressortissants »[636].

De son côté, le Conseil de sécurité a également mis en exergue l'interdiction faite aux Etats de soutenir le terrorisme dans plusieurs résolutions. D'abord, le Conseil fait usage de l'interdiction pour obliger certains Etats à renoncer à soutenir le terrorisme[637]. Ensuite, il la réaffirme de façon générale à l'égard de tous les Etats en ces termes : « [r]*éaffirmant le principe que l'Assemblée générale a établi dans sa déclaration d'octobre 1970 (2625 XXV) et que le Conseil a réaffirmé dans sa résolution 1189 (1998), à savoir que chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes* » (dernier paragraphe du préambule de la résolution 1373 (2001)). Enfin, le Conseil de sécurité, s'appuyant sur le chapitre VII de la Charte, décide que « *tous les Etats doivent s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit, actif ou passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme* (…) »[638].

Il est clair, au vu de cette dernière disposition, que l'obligation faite aux Etats couvre à la fois le soutien actif et le soutien passif qui sont les manifestations du soutien étatique au terrorisme.

§ 2 : Les manifestations du soutien étatique au terrorisme

On peut établir plusieurs hypothèses reflétant l'implication de l'Etat dans des actes de terrorisme. Comme hypothèse de travail, nous nous proposons de prendre comme point de départ la version suivante :

-l'Etat sait que des terroristes utilisent son territoire pour préparer des attentats, mais il est incapable de les combattre ou néglige de le faire ;

-l'Etat laisse non seulement les terroristes s'installer sur son territoire, mais en plus il leur apporte un soutien actif sous diverses formes (fourniture de fonds, d'armement, d'entraînement ou encore octroi de documents de voyage) ;

[636] Voir aussi les résolutions antérieures, notamment : 38/130 de 1983, 40/61 de 1985, 42/159 de 1987, 44/29 de 1989 et 46/59 de 1991.

[637] C'est le cas de l'Irak (rés. 687 (1991), § 2), de la Libye (r2s. 748 (1992), § 2) et des Taliban (rés. 1193 (1998), § 15).

[638] Rés. 1373 (2001), § 2 a).

-l'acte terroriste est commis par les agents officiels de l'Etat[639].

De ces cas de figure, le soutien de l'Etat au terrorisme peut être passif (I) ou actif (II).

I/ Le soutien passif au terrorisme

Par opposition au terrorisme supporté ou subi par un Etat, le terrorisme passif ou toléré est celui rendu possible ou facilité par des attitudes passives et des omissions de la part d'un Etat souverain. Il ne s'agit donc pas de situations dans lesquelles un Etat soutient directement des terroristes, mais plutôt celles dans lesquelles un Etat laisse agir des terroristes librement sur son territoire, que ce soit pour y préparer leurs actions ou s'y réfugier pour échapper à des poursuites d'autres pays.

Cette passivité peut s'expliquer notamment par le fait que les buts et objectifs poursuivis par les groupes terroristes rentrent dans la politique défendue par l'Etat en cause. Or, rappelons que l'Etat ne doit pas tolérer le terrorisme ou encore les préparatifs de celui-ci sur son territoire. Il ne doit pas laisser ses nationaux ou étrangers localisés sur son territoire organiser des activités en vue de la commission d'actes terroristes dans d'autres pays. Il existe, en effet, une règle de base de droit international bien établie selon laquelle un Etat ne saurait utiliser son territoire de telle sorte qu'il en résulte un préjudice pour tout autre Etat. Rappelons que cette règle de la « zéro tolérance » est énoncée de manière conséquente dans la Déclaration de 1970, au titre de l'interdiction du recours à la force et au titre de l'interdiction de l'intervention, respectivement, d'une part : « *chaque Etat a le devoir de s'abstenir(...) de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer[des actes de guerre civile ou de terrorisme], lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force* » [640] ; d'autre part, « *[t]ous les Etats doivent aussi s'abstenir (...) de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat* (…) »[641].

La non observation par les Etats de cette règle de la « zéro tolérance » peut être considérée comme un soutien passif aux groupes terroristes. C'est ce qui ressort de l'affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, dans laquelle la CIJ a distingué deux phases dans le déroulement des événements. Tout en constatant que l'attaque

[639] Voir G. GILLAUME, « Terrorisme et droit international », *op-cit*., p.396.
[640] Res. 2625(XXV) portant la Déclaration de 1970, premier principe, § 9
[641] *Ibidem*, troisième principe, § 2

et l'occupation de l'ambassade américaine n'étaient pas imputables en tant que telles à l'Iran, la CIJ a mis l'accent sur ses obligations de prévenir et de faire cesser l'attaque pour en déduire que l'inaction des autorités iraniennes pendant les événements constituait une violation grave et manifeste de leurs obligations internationales découlant non seulement des conventions de Vienne de 1961 et de 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires, mais encore du « droit international général »[642].

En outre, il découle du principe de souveraineté que l'Etat doit exercer sur son territoire la plénitude des compétences et qu'il ne saurait se prévaloir d'un manque d'effectivité en la matière, qui fasse que son territoire serve à des activités hostiles à un Etat tiers. C'est ce qu'on peut déduire de la sentence de Max Huber dans l'affaire de l'île de Palmas. Selon le surarbitre, « *la souveraineté ne saurait se limiter à son aspect négatif qui consiste à exclure les activités des autres Etats* »[643]. Autrement dit, il existe, du fait du contrôle exclusif d'un Etat sur son territoire, un faisceau d'obligations qui s'impose à cet Etat dans ses rapports avec les autres sujets du droit international. Et si dans un certain nombre de cas la violation d'une de ces obligations se fait par un acte positif, le plus souvent cette violation se fait aussi par son inaction que l'Etat se trouve avoir manqué à une obligation qui pèse sur lui. Dans notre cas d'étude, ce qui est attendu aux Etats, c'est d'agir en sorte que les groupes terroristes ne préparent leurs actes sur leur territoire, ou tout au moins d'essayer d'agir dans ce sens. C'est le contrôle exclusif qui est le fondement d'une telle obligation dans la mesure où aucune autre autorité que celles dépendant de l'Etat souverain territorial ne peut intervenir.

Le respect de l'obligation négative en matière de lutte contre le terrorisme, consistant à ne pas encourager, aider ou tolérer des activités terroristes, a été rappelé par un bon nombre d'Etats dans le cadre du débat sur les « mesures visant à éliminer le terrorisme international », qui s est tenu à l'Assemblée générale des Nations Unies après les attentats du 11 septembre 2001[644]. D'ailleurs, dans le préambule de la résolution 1373(2001) du 28 septembre 2001, le conseil de sécurité avait repris cette obligation en « *réaffirmant le principe que l'Assemblée générale a établi et que le conseil de sécurité a réaffirmé dans sa résolution 1189(1998), à savoir que chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de*

---

[642] CIJ, Affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Iran contre Etats-Unis), arrêt du 24 mai 1980, Rec., p.45

[643] Cour permanente d'arbitrage, affaire de l'île de Palmas, 4 avril 1928, n° XIX, Rec. Des sentences arbitrales, vol. II, p.839

[644] Voir les déclarations de quelques pays :
-Mexique : www.un.org/terrorism/statements/mexicoE.html;
-Nigeria: www.un.org/terrorism/statements/nigeriaE.html;
-Zimbabwe: www.un.org/terrorism/statements/zimbabweE.html

terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes »[645].

Ainsi, alors que le soutien passif bénéficie par nature aux terroristes sur le territoire de l'Etat, celui-ci peut aussi apporter activement son soutien à des groupes terroristes installés chez lui mais également à ceux basés à l'étranger.

II/ Le soutien actif au terrorisme

Il y a soutien actif au terrorisme lorsqu'un gouvernement planifie, oriente et contrôle des opérations terroristes dans un pays tiers. Les actes terroristes en question peuvent être exécutés par des particuliers ou encore par les agents du gouvernement.

Dans le premier cas de figure, on parle généralement de « terrorisme parrainé par l'Etat », qui consiste en des activités terroristes menées contre un Etat à l'instigation d'un autre Etat. Ce terrorisme est au bénéfice de l'Etat qui le parraine parce que ce dernier peut se démarquer de l'activité terroriste et nier toute implication de sa part. Ce soutien se manifeste particulièrement par la fourniture d'une aide matérielle : octroi d'armements, de fonds, d'entraînement et refuges. Mais, pour les Etats victimes de ce soutien, il est souvent difficile d'établir le lien entre les terroristes et l'Etat qui les parrainent. Dans la pratique internationale, on voit souvent un Etat accuser un autre Etat de soutenir des terroristes et où ce dernier nie toute implication. Il en va ainsi de l'affaire du navire « Karine A » arraisonné par l'armée israélienne, le 3 janvier 2002, en Mer Rouge, dans les eaux internationales entre le Soudan et l'Arabie saoudite. Ce navire, en provenance de l'Iran, contenait des armes à destination de la Palestine[646]. Citons également le cas de l'Afghanistan qui dénonce le soutien du Pakistan au terrorisme lors de la cinquante sixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Pour l'Afghanistan, « *l'ISI (Inter-Services Intelligence) pakistanaise est seule responsable d'avoir créé, organisé et inspiré des activités terroristes en Afghanistan, ainsi que d'avoir recruté des individus pour y prendre part. Les écoles religieuses du Pakistan, sont étroitement liées à l'ISI, forment et endoctrinent les terroristes et s'efforcent de mettre en ouvre les desseins expansionnistes du Pakistan dans la région* »[647].

---

[645] Ce rappel a été fait par l'Assemblée de l'ONU dans la « Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international », annexée à sa résolution 49/60 du 9 décembre 1994.
[646] Voir C. DUPEYRON, « Israël organise un vaste battage médiatique autour du bateau d'armes arraisonné », Le Monde, 8 janvier 2002.
[647] Séance du 4 octobre 2001, PVA/56/PV.20, pp 26-28.

Dans ces deux cas, comme dans d'autres, les Etats mis en causent nient farouchement leur implication et il est difficile de prouver le contraire. Selon le professeur Walter Laqueur, cette situation s'explique par le fait le terrorisme soutenu par un Etat est caractérisé par « un enchevêtrement quasi inextricable de liens, d'intrigues et d'intérêts communs et conflictuels, et notamment par une collaboration déclarée occulte avec des gouvernements étrangers préférant rester dans l'ombre »[648]. Ce fait a amené certains commentateurs à faire la distinction entre « le terrorisme parrainé par l'Etat » et « le terrorisme appuyé par l'Etat », le degré d'implication et de contrôle sur les terroristes de l'Etat concerné étant moindre dans ce dernier cas. Ainsi, selon cette distinction, il y a « terrorisme parrainé par l'Etat » lorsque l'Etat concerné contribue activement à la planification, à l'orientation et au contrôle des opérations terroristes ; en revanche, on parle de « terrorisme appuyé par l'Etat » lorsque l'Etat apporte un appui tacite, fournit de l'argent, des moyens de transport et ouvre son territoire aux terroristes.

Cependant, comme on peut le constater, cette distinction est difficile à mettre en œuvre. En outre, les termes « terrorisme parrainé par l'Etat » et « terrorisme appuyé par l'Etat » n'ayant pas de contenu juridique précis, il existe de profondes divergences quant à la détermination de la ligne de démarcation dans la pratique des Etats. Pour nous, cette distinction n'a pas lieu d'exister car elle ne fait que compliquer davantage la mise en cause de la responsabilité de l'Etat soutenant le terrorisme.

Dans le second cas de figure, l'implication est maximale lorsque l'acte terroriste est le fait des services de l'Etat. C'est le cas notamment de l'affaire Lockerbie où, comme on l'a vu, des agents libyens étaient impliqués.

Par ailleurs, l'obligation générale qui pèse sur les Etats de s'abstenir de soutenir ou de tolérer des activités terroristes impliquent que ceux-ci adoptent des mesures actives afin de prévenir ces activités. Ce qui est demandé aux Etats n'est plus une abstention, mais une action positive. C'est ce que nous allons voir dans cette deuxième section.

[648] W. LAQUEUR, *The Age of Terrorism*, *op-cit*., pp 268-269.

Section 2 : Le respect par les Etats de l'obligation positive : l'obligation d'agir préventivement contre le terrorisme

Les Etats se voient aussi tenus à une obligation de précaution qui consiste à prendre toutes les mesures propres à empêcher et à décourager la préparation sur leur territoire des actes de terroristes à l'encontre d'un Etat étranger. Cette obligation, liée à la notion même de souveraineté territoriale, a été clairement énoncée dans la sentence arbitrale de l'île de Palmas, où il est dit que « *le droit exclusif reconnu à l'Etat au titre de la souveraineté territoriale a pour corollaire un devoir : l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire les droits des autres Etats* (…) »[649]. L'obligation positive consiste pour les Etats à prendre des mesures concrètes pour lutter contre le terrorisme. Laissant de côté ici la question des mesures de répression (étudiée dans la première partie de notre étude), nous allons analyser de ce fait l'obligation positive à travers son volet préventif.

L'obligation positive a été formulée en termes généraux dans certaines conventions antiterroristes (§ 1) puis complétée par la résolution 1373(2001) du conseil de sécurité (§ 2)

§ 1 : L'obligation générale de prévention contenue dans les conventions antiterroristes

Nous avons déjà abordé cette question sous son aspect interne, c'est-à-dire, l'obligation pour chaque Etat de prendre des mesures pour protéger les personnes et biens se trouvant sur son territoire contre des actions terroristes. Il est ici question de mesures complémentaires tournées vers l'extérieur, à savoir la protection d'autres pays, pour préserver les bonnes relations entre tous les Etats.

Nous allons examiner tour à tour l'obligation générale contenue dans la plupart des conventions antiterroristes internationales (I) et celle spécifique à trois conventions régionales (II).

[649] Sentence du 4 avril 1928, RSA, vol.II, *op-cit.,* p.839.

I/ L'obligation générale de prévention résultant des conventions universelles

Pour mieux remplir l'obligation qu'ils ont de s'abstenir d'aider ou de tolérer des actes terroristes, les Etats doivent aussi prendre des mesures appropriées au niveau national en vue d'empêcher la préparation de ces actes sur leur territoire.

Il convient dès l'abord de souligner que l'obligation positive de prévention contre les actes de terrorisme qui pèse sur les Etats est relativement simple dans son exposé, mais beaucoup plus complexe dans sa mise en œuvre. Les conventions fixent, en effet, d'une manière générale les grands principes de la prévention. Il incombe ensuite aux Etats de les mettre en pratique au niveau national. C'est ce qui peut expliquer, entre autres, le fait que l'obligation de prévention soit parfois rédigée en termes larges. C'est le cas, par exemple de la convention de Montréal de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, dont l'article 10, paragraphe 1 dispose que : « *Les Etats contractants s'engagent, conformément au droit international et national, à s'efforcer de prendre les mesures raisonnables en vue de prévenir les infractions à l'article 1er* ». La prudence et l'imprécision sont ici volontaires, les Etats devant concilier certains impératifs, ce qui apparaît à la fois comme une garantie contre des mesures trop radicales et comme une manière de préserver les différences entre systèmes juridiques.

L'obligation de prévention vise plus directement, dans d'autres conventions, la préparation de l'acte terroriste lui-même. Ainsi, aux termes de l'article 4 de la convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, « *Les Etats parties collaborent à la prévention des infractions prévues à l'article 2, notamment :*

- en prenant toutes les mesures possibles afin de prévenir la préparation, sur leurs territoires respectifs, de ces infractions destinées à être commises à l'intérieur ou en dehors de leur territoire ;

- en échangeant des renseignements et en coordonnant les mesures administratives et autres à prendre, les cas échéant, afin de prévenir la perpétration de ces infractions ».

L'emploi de l'adverbe « notamment » signifie que l'énumération n'est pas limitative, mais aussi que l'obligation de prévention est une obligation de comportement et non de résultat. En effet, la CDI, auteur du projet d'articles, souligne que : « (…) *l'article se borne à énoncer le principe général et n'entre pas dans le détail du mode d'exécution des obligations*

imposées. La nature et la portée des mesures prévues (...) devraient être déterminées par les Etats sur la base de leur propre expérience et de leurs propres besoins »[650].

Les conventions ultérieures ont repris la même formulation en la complétant parfois[651]. La convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme utilise une formule nettement plus extensive concernant les mesures de prévention à la charge des Etats. Son article 18 impose, en effet, aux Etats l'adoption d'une série de mesures visant à assurer une plus grande transparence des transactions financières et un meilleur contrôle des opérations et des flux financiers. Au-delà de la prévention classique relative à la perpétration même de l'acte terroriste, la convention de 1999, vise plus en amont à empêcher que soient réunies les conditions qui permettraient de réaliser l'acte incriminé. Dans le même ordre d'idées, la convention de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire impose aux Etats parties de s'efforcer « *d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives*(…) »[652], de telle sorte que de telles substances ne tombent entre les mains des terroristes.

Enfin, l'article 8 du projet de convention générale élaboré au sein du comité spécial créé par la résolution 51/210 de l'AGNU reprend la même formule en la complétant davantage. Il est ainsi rédigé : « *Les Etats parties coopèrent pour prévenir les infractions visées à l'article 2 en prenant toutes les mesures possibles, y compris, si nécessaire et en tant que de besoin, en adoptant leur législation interne, pour empêcher et mettre en échec les préparatifs faits sur leurs territoires respectifs en vue de la commission desdites infractions à l'intérieur ou à l'extérieur de leur territoire, notamment :*

- des mesures visant à interdire les activités illicites de personnes, groupes ou organisations qui encouragent, fomentent, organisent, financent ou commettent sciemment des infractions visées à l'article 2 ;

- en particulier, des mesures visant à interdire l'établissement et le fonctionnement d'installations et de camps d'entraînement ayant pour but la commission d'infractions visées à l'article 2 ».

---

[650] Commentaire du projet d'articles sur la prévention et la répression des infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale, Rapport A/8710/REV.1, Annuaire CDI, 1972, vol. II, p.345.

[651] Voir l'article 4 de la convention de 1979 sur la prise d'otages qui ajoute au (a), la mention « *y compris des mesures tendant à interdire sur leur territoire les activités illégales des individus, des groupes et des organisations qui encouragent, fomentent, organisent ou commettent des actes de prise d'otages* » ; voir aussi l'article 13, paragraphe 1, de la convention de Rome de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime ; l'article 15 de la convention de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif qui ajoute au (a) la mention « y compris, le cas échéant, en adoptant leur législation interne(…) » ; l'article 7 de la convention de 2005 sur la répression des actes de terrorisme nucléaire.

[652] Article 8

La disposition du (b) est inédite en ce qui concerne l'obligation faite aux Etats d'interdire les camps d'entraînement des terroristes. Il s'agit tout simplement de l'obligation faite aux Etats de ne pas soutenir passivement le terrorisme, que nous avons évoquée dans la section précédente.

Il convient de faire remarquer, pour terminer, que la prévention du terrorisme passe à la fois par une action des Etats *ut singuli* et par leur coopération[653]. Pour ce qui est de leur action unilatérale exclusive à l'intérieur de leur territoire, les Etats ont l'obligation d'éviter la préparation d'actes terroristes, indépendamment du lieu de leur commission.

II/ L'obligation de prévention générale spécifique à trois conventions régionales

Les conventions arabe, de l'OCI et de l'OUA ajoutent à l'obligation générale de prévention contenue dans les conventions universelles d'autres obligations préventives de portée interne[654].

D'abord, les trois textes obligent les Etats parties à renforcer la protection et la sécurité de « personnalités », missions diplomatiques ou consulaires ou organisations internationales. C'est une obligation qui tient compte de la qualité des cibles privilégiées. Aussi, les trois conventions imposent-elles, avec quelques nuances, aux Etats parties « *de renforcer la protection, la sécurité et la sûreté des personnalités importantes et des missions diplomatiques et consulaires, ainsi que des organisations internationales et régionales accréditées auprès des Etats contractants* (…) »[655].

Ensuite, les trois instruments régionaux obligent les Etats parties la mise en place de bases de données qui permettent de rassembler et d'analyser les informations relatives aux groupes terroristes[656]. Les conventions arabe et OCI ajoutent à cela l'évolution du phénomène de terrorisme et les expériences réussies dans la lutte contre le terrorisme. Ces dernières engagent en outre les Etats parties à « renforcer les activités d'information touchant à la

[653] Nous reviendrons dans le titre II de cette partie sur l'obligation de coopération incombant aux Etats dans la lutte contre le terrorisme.
[654] Les conventions régionales suivantes reprennent en la complétant, l'obligation de prévention : la convention de l'OEA de 1971(article 8, a) et celle de 2002 (article 4, paragraphe 1, a et b) ; la convention arabe de 1998(article 3, I, paragraphe 1) ; la convention de l'OCI de 1999(art. 3, A, § 1) ; la convention de l'OUA de 1999(art.4, §2, a) ; la convention de Shanghai de 2001(art. 6, §§ 4 -6).
[655] Art. 3- I, § 6 de la convention arabe de 1998 relative à la répression du terrorisme ; voir également la convention de l'OCI de 1999 pour combattre le terrorisme international (art. 3, § 6) ; la convention de l'OUA de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (article 4, paragraphe 2, d)
[656] Voir la convention arabe (article 3, I, paragraphe 8) ; la convention de l'OCI (article 3, A, paragraphe 8) ; la convention de l'OUA (article 4, paragraphe 2, e).

sécurité et les coordonner avec celles qui sont menées dans chaque Etat » dans le but de faire échouer les plans des groupes terroristes[657].

En dehors de l'obligation générale contenue presque dans toutes les conventions antiterroristes, la résolution 1373(2001) du conseil de sécurité a mis à la charge des Etats d'autres obligations de préventions complémentaires dont il est question d'analyser maintenant.

§ 2 : Les obligations préventives complémentaires de la résolution 1373(2001)

Il convient de préciser de prime abord que ces obligations complémentaires figurent aussi dans quelques conventions régionales récentes, la résolution 1373(2001) du conseil de sécurité leur a donné une portée universelle et obligatoire, puisqu'elle a été adoptée sous le chapitre VII de la charte des Nations Unies. Ces obligations complémentaires sont essentiellement de trois ordres :

-obligation pour les Etats de refuser l'asile aux terroristes ;

-obligation de refuser le statut de réfugié aux terroristes ;

-obligation de contrôle des frontières.

Nous allons reprendre successivement ces trois points.

I/ Le refus d'accorder l'asile aux terroristes

Le seul texte de portée universelle qui traite du droit d'asile est l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, qui dispose que « *devant la persécution, toute personne a le droit de chercher et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ».* L'asile a été défini en droit international par l'Institut de droit international comme « (…) *la protection qu'un Etat accorde sur son territoire ou dans un autre endroit relevant de certains de ses organes à un individu qui est venu la chercher* »[658]. L'asile est une protection accordée pour des considérations d'humanité par un Etat à un individu ressortissant d'un autre Etat qui craint des persécutions. Il y a deux types d'asile : l'asile territorial, c'est-à-dire exercé

[657] Voir l'article 3, I, paragraphe 7 de la convention arabe ; et l'article 3, A, paragraphe 7 de la convention de l'OCI.

[658] Résolution sur « l'asile en droit international public (à l'exclusion de l'asile neutre) », session de Bath, 1950, Ann. IDI, 1950, vol. II, p.375.

par l'Etat d'accueil sur son territoire, et l'asile diplomatique (ou extraterritorial) à savoir exercé par un Etat dans ses locaux diplomatiques à l'étranger ou sur des navires battant son pavillon dans les eaux internationales[659]. Le droit d'accorder et de refuser l'asile relève de la souveraineté des Etats. Ce droit d'asile est souvent à la merci d'une connivence d' « intérêts supérieurs » entre les Etats voisins, rivaux ou alliés, davantage soucieux de réciprocité que de tolérance.

C'est ainsi que dans son arrêt du 20 novembre 1950 relatif au Droit d'asile, la CIJ avait posé un principe et une exception en ces termes : « [*e]n principe donc, l'asile ne peut être opposé à l'action de la justice. Il n'y a d'exception à ce principe que si, sous le couvert de la justice, l'arbitraire se substitue au règne de la loi. Tel serait le cas si l'administration de la justice se trouvée viciée par des mesures clairement inspirées par l'esprit politique. L'asile protège le criminel politique contre toutes mesures que le pouvoir prendrait ou tenterait de prendre contre ses adversaires politiques et dont le caractère extralégal serait manifeste* »[660]. L'asile est donc une exception au principe de coopération entre Etats en matière judiciaire liée au caractère discriminatoire des poursuites.

Il existe toutefois des crimes pour lesquels ce caractère discriminatoire ne saurait jouer. C'est ce que préconise la Déclaration universelle des droits de l'homme dans son article 14 : « *1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. 2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies* »[661]. Il en va de même dans la « Déclaration sur l'asile territorial » qui envisage une exception pour les personnes « *dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité* (…) »[662] et ajoute que « *les Etats qui accordent l'asile ne doivent pas permettre que les personnes auxquelles l'asile a été accordée se livrent à des activités contraires aux buts et aux principes des Nations Unies* »[663].

De manière générale, il ne fait désormais aucun doute que les actes terroristes sont contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, puisqu'ils constituent une menace contre la paix et la sécurité internationales. C'est ce que confirme la « Déclaration sur les

---

[659] Sur la question de l'asile, voir particulièrement D. ALLAND et C. TEITGEN-COLLY, *Traité du droit d'asile*, Paris, PUF, 2002, 694p ; ou encore, *Droit d'asile et des réfugiés*, colloque de Caen organisé par la SFDI, Paris, Pedone, 1997, 383p.
[660] CIJ, Rec., 1950, p.284.
[661] AGNU, Res. 217A (III) du 10 décembre 1948.
[662]AGNU, Res. 2312(XXII), 1967, art.1, § 2.
[663] *Ibidem*, article 4.

mesures visant à éliminer le terrorisme international », annexée à la résolution 49/60 de l'AGNU du 9 décembre 1994. D'après elle, « *les Etats doivent également remplir les obligations que leur imposent la charte des Nations Unies et d'autres dispositions du droit international dans la lutte contre le terrorisme et sont instamment priés (...) de prendre les mesures voulues, avant d'accorder l'asile, pour s'assurer que le demandeur d'asile n'a pas eu d'activités terroristes* (…) »[664].

L'obligation pour les Etats de ne pas accorder le droit d'asile à des terroristes a une portée plus étendue dans la résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité. L'obligation concerne, en effet, non seulement les terroristes, mais aussi leurs soutiens : les Etats doivent « *refuser de donner asile à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs* »[665]. Il s'agit donc de fixer une exception au droit des Etats d'accorder l'asile à des personnes suspectées de terrorisme, à laquelle ceux-ci doivent répondre en s'acquittant des obligations qui leur incombent en vertu des décisions adoptées par le conseil de sécurité, comme le stipule l'article 25 de la charte des Nations Unies.[666]Ainsi, un Etat pourrait voir sa responsabilité internationale engagée pour avoir accordé l'asile aux personnes soupçonnées de terrorisme en méconnaissance de l'exception terroriste au droit d'asile.

Sur le plan conventionnel, seuls deux instruments régionaux font écho de l'exception terroriste à l'asile. Il s'agit de la convention de l'OUA de 1999[667] et celle conclue au sein de l'OEA en 2002[668]. Une telle situation peut être expliquée notamment par le fait que les autres conventions antiterroristes mettent plus l'accent sur les autres moyens préventifs (échanges d'informations sur les terroristes…). On trouve par contre dans trois conventions des clauses de sauvegarde du droit d'asile, sans disposition expresse concernant la possibilité de remettre en question l'asile en matière de prévention du terrorisme[669].

---

[664] Paragraphe 5, f ; on retrouve une disposition du même type dans la « Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme », annexée à la résolution de l'AGNU 51/210 du 12 décembre 1996 (§§ 3 et 4).

[665] Res. 1373(2001), paragraphe 2, c.

[666] L'article 25 de la charte dispose, en effet, « *Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du conseil de sécurité conformément à la présente charte* ».

[667] Selon la convention africaine, les Etats parties doivent « s'assurer, en accordant l'asile, que le demandeur d'asile n'est pas impliqué dans un acte terroriste » (art. 4, § 2 g).

[668] La convention de l'OEA est plus prolixe. Selon son article 13, « *Chaque Etat partie adopte les mesures appropriées, conformément aux dispositions pertinentes du droit interne et international, afin d'assurer que l'asile ne soit pas accordé à des personnes au sujet desquelles il existe de motifs raisonnables de croire qu'elles ont commis un des délits défini dans les instruments internationaux énumérés à l'article 2 de la présent convention* ».

[669] Il s'agit de la convention de 1973 sur la protection diplomatique (article 12), de la convention de 1979 contre la prise d'otages (article 15) et la convention de l'OEA de 1971 (article 6).

II/ Le refus d'accorder le statut de réfugiés aux terroristes

Aux termes de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, on entend par réfugié « *une personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle avait sa résidence habituelle, qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques,et qui ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays en raison de ladite crainte* »[670]. La convention détaille les obligations des réfugiés envers le pays d'accueil et précise les catégories de personnes qui ne peuvent pas obtenir ce statut. Il s'agit des personnes « *dont on a des raisons sérieuses de penser :*

a)qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;

b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies »[671].

La question que l'on peut se poser dans le cadre de cette étude est celle relative à l'inclusion du terrorisme dans une de ces clauses d'exclusions. Si nous avons pu démontrer précédemment que le terrorisme est différent de certains crimes internationaux (comme crime de guerre ou crime contre l'humanité, par exemple)[672], on peut répondre aujourd'hui par l'affirmative pour ce qui est des deux autres clauses d'exclusion. D'abord, les Etats ont accepté de « dépolitiser » le terrorisme pour l'extradition, ensuite, le terrorisme est nettement contraire aux buts et principes des Nations Unies.

C'est ce que préconise le conseil de sécurité dans la résolution 1373 (2001) qui traite différemment les questions de l'asile et des réfugiés, bien qu'elles peuvent se rejoindre[673]. En effet, la question des réfugiés, contrairement de celle de l'asile, fait l'objet de dispositions non contraignantes puisque le conseil de sécurité se contente de « demander » aux Etats « *de*

---

[670] Article 1, A, paragraphe 2.

[671] Article 1, F ; celui-ci s'inspire en grande partie de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 14, alinéa 2 refuse le droit de chercher et de bénéficier de l'asile « *dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux et aux principes des Nations Unies* ».

[672] Supra. Partie préliminaire (titre 2, chapitre 2).

[673] Voir D. ALLAND et C. TEITGEN-COLLY, *op-cit*, pp 44-47.

prendre les mesures appropriées, conformément aux dispositions pertinentes de leur législation nationale et droit international, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin de s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé »[674]. Une interprétation positiviste de l'article 41 de la charte des Nations Unies favorise l'interprétation selon laquelle seule les décisions du conseil sont juridiquement contraignantes. Les « simples » demandes seraient alors dépourvues de cette qualité[675]. En suivant cette interprétation, le paragraphe 3, (notamment le sous-paragraphe f) n'obligent pas les Etats à y donner suite. Or, la volonté politique du conseil de sécurité exprimée dans le paragraphe 3 est sans équivoque, l'importance à donner à ce paragraphe ne se distingue guère de celle qui revient aux paragraphes qui le précédent. En fait, les Etats doivent appliquer toute la résolution, y compris le paragraphe 3 (g) que le conseil considère d'ailleurs comme un des éléments importants dans la lutte contre le terrorisme.

Dans ce contexte, la résolution 1373 (2001) apparaît donc assez largement conforme à la convention de 1951 dans la mesure où le conseil de sécurité adjoint aux Etats « de veiller conformément au droit international, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés » (paragraphe 3, g). En fait, même si la crainte de persécution est le fondement de la reconnaissance du statut de réfugié, il est des cas dans lesquels cette crainte est mise à côté, parce que certaines personnes, en l'occurrence les terroristes, ne doivent en aucun cas bénéficier de la protection des Etats. L'idée générale est qu'il n'y a pas de protection pour les persécuteurs.

Au niveau conventionnel, seule la convention de l'OEA de 2002 consacre un article au refus de qualité de réfugié aux terroristes. Selon son article 12, « *chaque Etat partie adopte les mesures appropriées, conformément aux dispositions pertinentes du droit interne et international, afin d'assurer que le statut de réfugié ne soit pas accordé à des personnes au sujet desquelles il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles ont commis un des délits prévus par les instruments internationaux mentionnés à l'article 2 de la présente convention* ».

[674] Res. 1373 (2001), paragraphe 3, f.
[675] Voir commentaire de l'article 39 de la charte, in J-P COT et al (dir.), *op-cit*., pp 1166-1167.

III/ Le contrôle des frontières

Dans la résolution 1373(2001), le Conseil de sécurité de l'ONU a mis aussi à la charge des Etats une autre obligation de prévention qui consiste de ne pas laisser leur territoire être utilisé par les groupes terroristes. Il s'agit de l'obligation d'exercer, non seulement un contrôle aux frontières pour empêcher l'entrée des terroristes, mais encore un contrôle des documents de voyage. Selon le paragraphe 2, (g) de la résolution 1373(2001), les Etats doivent « *empêcher les mouvements de terroristes ou de groupes de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières, ainsi que des contrôles lors de la délivrance de documents d'identité et de documents de voyage et en prenant des mesures pour empêcher la contrefaçon, la falsification ou l'usage frauduleux de papiers d'identité et documents de voyage* ».

En effet, pour une bonne partie de leurs activités, les terroristes continuent de recourir aux déplacements, en utilisant les moyens de transport habituels pour se rendre dans un pays afin d'y promouvoir leur message, recruter de nouveaux membres, former à l'utilisation des explosifs, transférer des fonds, ou encore perpétrer l'acte terroriste en question. Les Etats doivent donc s'efforcer davantage de corriger les failles que représente le franchissement de leurs frontières et se doter des outils pour faire face aux problèmes du vol d'identité et de la falsification des documents d'identité et de voyage.

Cette obligation de précaution que les Etats doivent observer unilatéralement figurait déjà dans trois conventions antiterroristes régionales. Il s'agit des conventions de l'OUA, de la ligue des Etats arabes et de l'OCI qui retiennent une approche commune.[676]

En définitive, les Etats sont tenus de respecter les obligations les incombant en matière de lutte contre le terrorisme en vertu, entre autres, du principe *pacta sut servanda*.

Malgré ce caractère obligatoire pour les Etats des règles internationales de lutte contre le terrorisme, ceux-ci restent en pratique encore et toujours seuls juges de l'opportunité de les appliquer, faute d'autorité supra étatique au niveau international. Qu'advient-il alors lorsqu'un Etat manque délibérément à ses obligations internationales de lutte contre le terrorisme ? En droit international, il existe des sanctions lorsqu'un Etat met en cause sa responsabilité internationale en contrevenant à ce qui est requis de lui. Qu'en est-il en matière de lutte contre le terrorisme ? La section qui va suivre sera l'occasion d'évoquer les

[676] Voir convention de l'OUA (art.4, § 2, c), convention de la ligue arabe (art. 3, I, § 4) et convention de l'OCI (art. 3, II, A, § 4). Nous reviendrons sur cette question dans le titre 2 de cette partie lorsque nous parlerons de la coopération des Etats dans la lutte contre le terrorisme.

conséquences pour les Etats du non respect de leurs obligations internationales en matière de terrorisme

Section 3 : Les conséquences du non respect par les Etats de leurs obligations internationales en matière de lutte contre le terrorisme

Il est clair que le non respect d'une obligation (conventionnelle ou non) est de nature à entraîner la responsabilité internationale de l'Eta défaillant[677].

La lutte contre le terrorisme n'échappe pas à cette règle générale à laquelle il convient d'ajouter les mesures coercitives que le Conseil de sécurité de l'ONU peut être amené à prendre à l'encontre de tout Etat ne respectant les obligations antiterroristes. Aussi, allons-nous voir les conséquences du non respect des obligations antiterroristes, d'abord au regard du droit international général (§ 1), puis au regard de la pratique du Conseil de sécurité (§ 2).

§ 1 : Les conséquences au regard du droit international général : la responsabilité internationale de l'Etat

Il convient de prime de faire quelques précisions importantes. Dans cette section, d'une part, la responsabilité ne sera envisagée que sous l'angle de la responsabilité internationale d'Etat à Etat ; les mécanismes de mise en œuvre de cette responsabilité par des particuliers ne seront par conséquent pas abordés. D'autre part, on ne traitera que de la « responsabilité internationale de l'Etat pour fait internationalement illicite ».

Ces précisions étant faites, nous pouvons remarquer que la responsabilité internationale des Etats apparaît comme le mécanisme régulateur essentiel et nécessaire de leurs rapports mutuels. Le principe de la responsabilité des Etats est en fait aussi ancien que celui de leur égalité. Charles de Visscher affirmait qu'il est « *le corollaire obligé de leur égalité* ». Mais, jusqu'au début des années 1960, la responsabilité des Etats se limitait presque exclusivement, tant dans la jurisprudence qu'en doctrine, à la protection des étrangers et reposait sur le principe selon lequel le préjudice subi par un étranger, du fait manquement à une obligation

[677] Voir CIJ, avis consultatif, 18 juillet 1950, Interprétation des traités de paix (2e phase), Rec. 1950, p.228 ; et CIJ, arrêt du 25 septembre 1997, Projet Gabcikovo-Nagymaros, Rec. 1997, p.38, § 47.

juridique internationale, est en soi une atteinte à un droit de l'Etat dont l'étranger a la nationalité. A partir de 1963, à la suite des études faites par la Commission du droit international sous la direction de son rapporteur spécial sur la question, le professeur Roberto Ago, cette conception étroite du droit de la responsabilité des Etats va s'élargir. Dans la nouvelle conception, il y a eu un changement d'orientation capital avec la distinction faite entre les règles primaires concernant les obligations des Etats et les règles secondaires relatives à la responsabilité qui résulte de la violations des règles primaires.

Pourtant, au-delà de cette reconnaissance et de travaux de la CDI, il n'existe aucune convention réglant de manière générale la responsabilité internationale des Etats.

Les conventions et protocoles relatifs au terrorisme demeurent silencieux sur la responsabilité des Etats parties en ce domaine. Même la résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité des Nations Unies, considérée comme une « quasi-législation » internationale s'imposant à tous les Etats, n'a pas davantage traité cette question. Par contre, ces différents textes mettent à la charge des Etats un certain nombre d'obligations dont la méconnaissance pourrait engager leur responsabilité internationale. Les Etats sont notamment tenus de prendre des mesures internes pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme et de coopérer en vue de les combattre.

Le droit de la responsabilité internationale en matière de terrorisme, comme dans beaucoup d'autres, n'en demeure pas moins régi pour l'essentiel par la coutume et la jurisprudence. Mais ce droit a été bouleversé dans une certaine mesure par les récents travaux de la CDI dont le texte final a été adopté en seconde lecture en 2001, puis soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies qui l'a recommandé, à l'attention des Etats, dans une résolution adoptée le 12 septembre 2001[678].

Ce texte définitif va en conséquence nous servir comme instrument de référence dans cette section subdivisée comme suit :

- la responsabilité de l'Etat pour non respect des obligations antiterroristes au regard des règles de droit international sur la responsabilité (I) ;
- la mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'Etat pour violation des obligations antiterroristes (II).

[678] Résolution 56/83. Le Rapport de la CDI à l'Assemblée générale se trouve dans : Doc. Off. Suppl. N° 10, A/56/10, pp 43-365, cité ci-après Doc. A/56/10.

I/ La responsabilité de l'Etat pour non respect des obligations antiterroristes au regard des règles de droit international sur la responsabilité

Un Etat ne peut encourir de responsabilité sur le plan international qu'à la condition qu'il soit l'auteur d'un fait internationalement illicite. Aux termes de l'article 2 du texte de la CDI de 2001, « *Il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsqu'un comportement consistant en une action ou omission (a) est attribuable à l'Etat en vertu du droit international ; et (b) constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat* ». L'attribution et la violation forment les éléments constitutifs du fait internationalement illicite (A). Mais, dans le même temps, la réunion de ces deux éléments se suffit à elle-même, sans qu'il soit nécessaire de déterminer en outre l'existence d'un dommage (B).

A/ Les éléments constitutifs du fait internationalement illicite

Comme susmentionné, l'existence d'un fait internationalement illicite suppose deux conditions cumulatives : d'une part le comportement en cause doit être attribuable à un sujet de droit international, en l'occurrence l'Etat, et d'autre part, pour qu'une responsabilité naisse du fait de l'Etat, ledit comportement doit violer une obligation juridique internationale qui était alors à la charge de l'Etat. Nous allons étudier ces deux éléments l'un après l'autre en essayant de ne pas trop écarter de notre étude.

1/ L'attribution d'un fait internationalement illicite à l'Etat

Lorsqu'en droit international on parle de « fait de l'Etat », il faut comprendre que l'Etat, personne juridique ou morale de droit international, ne peut pas physiquement adopter de comportement. Toutes ses actions, omissions ou manifestations de volonté sont en réalité le fait de ses organes, d'eux seulement mais d'eux tous[679]. La règle est donc que le seul comportement attribué à l'Etat sur le plan international est celui de ses organes (a). Mais, dans certaines circonstances précises, l'Etat peut être amené à répondre des faits ou actions des particuliers (b).

[679] Voir D. ANZILOTTI, « La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers », RGDIP, 1906, p.291.

a) Faits des organes de l'Etat

L'expression « organe de l'Etat » s'entend de toutes les personnes ou entités qui entrent dans l'organisation de l'Etat et qui agissent en son nom. Elle englobe aussi bien les organes du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, que ceux de toute collectivité publique à l'intérieur de l'Etat. En outre, les actions ou omissions des entités habilitées par le droit interne à exercer des prérogatives de puissance publique peuvent être attribuées à l'Etat[680].

Le fait que l'Etat est responsable du comportement de ses organes, agissant en cette qualité, est reconnu de longue date par la jurisprudence internationale. Dans l'affaire Moses, par exemple, la commission mixte des réclamations Etats-Unis/Mexique affirmait : « *un fonctionnaire ou une personne investie d'une autorité représente pro tanto son gouvernement qui, internationalement considéré, est l'ensemble de tous les fonctionnaires et de toutes les personnes investies d'une autorité* »[681]. Le principe de l'unité de l'Etat veut en effet que les actions ou omissions de tous les organes de l'Etat soient réputées être des actions ou omissions de l'Etat aux fins de la responsabilité internationale. Comme l'a déclaré la cour interaméricaine des droits de l'homme dans son arrêt du 29 juillet 1988 (à propos des disparitions forcées au Honduras), peu importe à cet égard que les agents de l'Etat aient agi « ultra vires » en méconnaissance du droit interne ou en outrepassant les limites de leurs compétences, à partir du moment où ils ont accompli leurs actes sous le couvert de leurs fonctions officielles[682]. De même, il n'existe pas de catégories d'organes ayant spécialement vocation à commettre un fait internationalement illicite ; par conséquent tout organe de l'Etat peut être l'auteur d'un tel fait. C'est ainsi que dans l'affaire Salvador commercial company, le Tribunal a déclaré : « (…) *un Etat est responsable des actes de ses dirigeants, qu'ils appartiennent à la branche législative, exécutive ou judiciaire de l'Etat, pour autant qu'ils aient commis ces actes en leur qualité officielle* »[683]. La CIJ a pour sa part confirmé cette règle de manière catégorique dans son avis consultatif de 1999, en ces termes : « *selon une*

[680] Voir les articles 4 et 5 du texte définitif de 2001, ainsi que leurs commentaires, in Doc. A/56/10, respectivement pp 87 et s. et pp 96 et s.
[681] J.B. MOORE, International Arbitrations, vol. III (1871), p.3129, cité dans Doc. A/56/10, p.88.
[682] Voir G. COHEN-JONATHAN, « Cour interaméricaine des droits de l'homme- l'arrêt Vélasquez », RGDIP, 1990, pp 455-471. Voir par ailleurs Ch. FISCHER, La responsabilité internationale de l'Etat pour les comportements ultra vires de ses organes, Thèse de licence présentée à la faculté de droit de l'université de Lausanne, 1993.
[683] ONU, Rec. Des sentences arbitrales, vol. XV, 1902, p.477.

règle bien établie du droit international, le comportement de tout organe d'un Etat doit être regardé comme un fait de cet Etat. Cette règle (…) *revêt un caractère coutumier* »[684].

Dans le cadre de notre étude, l'Etat est responsable sur le plan international, s'il n'adopte pas, par le biais législatif ou réglementaire, des mesures nécessaires pour la prévention et la répression des actes de terrorisme comme le lui imposent les instruments pertinents.

b) Faits de personnes ou de groupes privés

De tels faits ne sont pas en principe imputables à l'Etat. Néanmoins, ils peuvent engager sa responsabilité dans certaines circonstances. Nous n'allons pas nous étendre sur les débats théoriques relatifs à l'éventuelle imputation à l'Etat des faits des particuliers. On peut retenir que ces débats se sont ordonnés autour de trois positions. La première s'inspire de l'idée primitive de la solidarité du groupe : une collectivité sera responsable des faits commis par l'un quelconque de ses membres à l'encontre d'un autre groupe ou des individus qui le composent. Cette notion de responsabilité collective ou de solidarité de groupe a été rejetée par Grotius, qui a abouti à la conclusion selon laquelle la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée que pour *patientia* ou *receptus*, lorsqu'il se rend complice du fait illicite commis par le particulier en le tolérant ou en l'approuvant. L'Etat qui apprend qu'un particulier a l'intention de commettre un acte malveillant à l'encontre d'un autre Etat ou de l'un de ses nationaux et ne l'empêche pas (*patientia*), ou qui protége le contrevenant en refusant de le punir ou de l'extrader (*receptus*), donne tacitement son approbation à l'acte illicite. L'Etat devient donc complice de l'acte illicite commis et noue un lien de solidarité avec son auteur : c'est de cette relation que naît la responsabilité internationale de l'Etat. Enfin, la troisième position considère que les faits des particuliers ne sont comme tels jamais rattachables à l'Etat : ils ne constituent que des événements extérieurs conditionnant éventuellement l'illicéité du comportement des organes de l'Etat à l'égard de ces faits. Seul donc ce comportement des organes est rattachable à l'Etat.

Roberto Ago a très bien montré que seule cette troisième position correspond à l'état actuel du droit positif. Au vu de la jurisprudence et de la pratique diplomatique, il est en effet bien établi que ce qui engendre la responsabilité internationale de l'Etat, c'est la violation par l'organe de cet Etat, à l'occasion du fait du particulier, de l'obligation étatique de prévention et de répression de ce même fait. La responsabilité de l'Etat reste donc fondée sur la

[684] CIJ, affaire du différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la commission des droits de l'homme, 29 avril 1999, Rec., p.87, § 62.

négligence de ses autorités vis-à-vis de l'obligation de faire cesser ou de réparer les actes des particuliers. Sur ce point, l'affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran est une illustration à cette règle : la CIJ a très nettement marqué, dans son arrêt du 24 mai 1980, que la responsabilité de l'Iran était engagée du fait de la carence de son gouvernement face aux attaques des locaux diplomatiques menés par des « militants »[685].

Par ailleurs, l'Etat peut aussi être considéré comme responsable des faits des particuliers, en dehors du manque de diligence ou de vigilance de ses organes, si d'une manière ou d'une autre ces particuliers ont agi pour son compte. Différentes hypothèses peuvent se rencontrer dans lesquelles des particuliers sont considérés comme agissant pour le compte de l'Etat. Nous en retenons deux situations qui rentrent en droite ligne de notre étude: celle où les particuliers ont agi pour le compte de l'Etat, et celle où la responsabilité est retenue du fait du comportement a posteriori de l'Etat.

- Les particuliers ont agi pour le compte de l'Etat : c'est l'article 8 du texte de 2001 qui prévoit cette situation en ces termes : « *Le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international si cette personne ou ce groupe de personnes, en adoptant leur comportement, agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de cet Etat* ». L'Etat va donc être considéré comme responsable si c'est lui-même qui, explicitement ou implicitement, prend à son compte les actions des particuliers. Dans la pratique, cependant, il sera très difficile d'apporter la preuve qu'un particulier a agi sur les instructions expresses de l'Etat. Dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, la CIJ a préféré retenir le critère plus souple du « contrôle effectif » pour déterminer la part exacte de la responsabilité des Etats-Unis[686]. Pour sa part, le commentaire de l'article 8 précise, « *[d]ans le texte de l'article 8, les trois termes « instructions », « directives » et « contrôle » sont disjoints ; il suffit d'établir la réalité de l'un d'entre eux* »[687].

-Le comportement a posteriori de l'Etat par rapport au fait illicite des particuliers : il est reconnu qu'un comportement d'un particulier doit être considéré comme un fait de l'Etat, « si, et dans la mesure où, cet Etat reconnaît et adopte ledit comportement comme étant sien »[688]. D'après le commentaire de la CDI, « [l]es conditions consistant à « reconnaître » et « adopter » sont cumulatives, comme l'indique le mot « et »[689].

---

[685] Rec. 1980, p.33, §§ 66-67.
[686] Rec. 1986, pp 62-65, §§ 109-115. Dans son opinion dissidente, le juge Ago maintient l'exigence d'une autorisation spécifique, *ibidem*, pp 188-189.
[687] Doc. A/56/10, p.114.
[688] Voir article 11 du texte de la CDI de 2001.

Sur ce point encore, l'affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran est l'illustration parfaite d'adoption ultérieure par un Etat d'un comportement des particuliers. Comme on le sait dans cette affaire, la CIJ a fait une nette distinction entre la situation suivant immédiatement la capture de l'ambassade des Etats-Unis et de son personnel par les militants et celle créée par le décret de l'Etat iranien qui approuvait expressément et maintenait la situation qu'ils avaient engendrée. Selon la Cour, « *[l]a politique ainsi annoncée par l'ayatollah Khomeini, consistant à maintenir l'occupation de l'ambassade et la détention des otages afin de faire pression sur le Gouvernement des Etats-Unis, a été appliquée par d'autres autorités iraniennes et appuyées par elles de façon réitérée dans des déclarations faites à diverses occasions. Cette politique a eu pour effet de transformer radicalement la nature juridique de la situation créée par l'occupation de l'ambassade et la détention de membres de son personnel diplomatique et consulaire en otages. L'ayatollah Khomeini et d'organes de l'Etat iranien ayant approuvé ces faits et décidé de les perpétuer, l'occupation continue de l'ambassade et la détention persistante des otages ont pris le caractère dudit Etat* »[690].

Pour constituer un fait internationalement illicite, le comportement attribué à l'Etat doit en outre être contraire à une obligation juridique que cet Etat assume en vertu du droit international.

2/ La violation d'une obligation internationale

Il y a violation du droit international lorsque le comportement attribué à un Etat en tant que sujet de droit international constitue un manquement par cet Etat à une obligation internationale qui lui incombe. La notion de violation d'une obligation internationale étant libellée en termes généraux, il y a lieu de l'expliciter à travers ses caractères (a). Par ailleurs, soulignons que l'article 2 du texte final de la CDI de 2001 ne précise pas le contenu des règles primaires du droit international ou des obligations qui sont mises à la charge des Etats par celles-ci. Pour déterminer si un comportement donné imputable à un Etat constitue une violation de ses obligations internationales, il faut s'intéresser essentiellement à l'obligation primaire concernée, car il n'existe pas de violation d'une obligation internationale dans l'abstrait. D'où la nécessité de revenir, ne serait-ce que de façon schématique, sur le contenu des obligations primaires incombant aux Etats en matière de lutte contre le terrorisme (b).

---

[689] Doc. A/56/10, p.129.
[690] Rec. 1980, p.35, § 74.

a) Les caractères de la violation

Il faut d'abord préciser ce qu'il faut entendre par violation d'une obligation internationale. Selon l'article 12 du texte de 2001, « il y a violation d'une obligation internationale par un Etat lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine de celle-ci ». Cela peut s'exprimer de différentes façons. Dans son arrêt concernant l'affaire du personnel diplomatique et consulaire à Téhéran, la CIJ a parlé de comportements « compatibles ou non avec les obligations d'un Etat »[691], alors que dans son arrêt rendu le 27 juin 1986 dans le cadre de l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, elle a utilisé les expressions d'actes « contraires » ou « non-conformes à »[692] la règle en question. L'expression « n'est pas conforme à » est assez souple pour couvrir les nombreuses façons d'exprimer une obligation ainsi que les diverses formes que peut prendre une violation. En effet, cette formule « *permet d'exprimer l'idée qu'une violation peut exister même si le fait de l'Etat n'est que partiellement contraire à une obligation internationale existant à sa charge* »[693].

Ensuite l'origine conventionnelle ou coutumière de l'obligation n'a aucune pertinence, sa violation est constituée dès lors qu'un manquement attribuable à l'Etat est constaté. La formule « quelle que l'origine » renvoie à toutes les sources possibles d'obligations internationales, c'est-à-dire à tous les procédés de création d'obligations juridiques en droit international : traité, coutume, principe général de droit international, etc.….Par exemple, dans l'affaire du Rainbow Warrior, le tribunal arbitral a estimé que « *toute violation par un Etat d'une obligation, quelle q'en soit l'origine, engage la responsabilité de cet Etat et entraîne, par conséquent, le devoir de réparer* »[694].

Enfin, il faut que la règle ou l'obligation méconnue soit en vigueur à l'égard de l'Etat en cause au moment où la violation se produit. Ce n'est que l'application dans le domaine de la responsabilité des Etats du principe de l'intemporalité, tel qu'il a été énoncé par Max Huber, dans un autre contexte dans l'affaire de l'île de Palmas : « (…) *un fait juridique doit être apprécié à la lumière du droit de l'époque et non pas à celle en vigueur au moment où surgit*

[691] Rec. 1980, p.29, § 56.
[692] Rec. 1986, respectivement, p.64, paragraphe 115 et p.98, paragraphe 186. Dans l'affaire du Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovénie), la Cour parle de « *manquement* [aux] *obligations conventionnelles* », *op-cit*., p.46, paragraphe 57.
[693] Doc. A/56/10, p.132.
[694] RSA, vol. XX, 1990, p.251, paragraphe 7.

ou doit être réglé un différend relatif à ce fait »[695]. Le principe de l'intemporalité exprime, entre autres, l'idée d'une garantie aux Etats contre l'application rétroactive du droit international dans le domaine de leur responsabilité internationale.

b) Le contenu de la règle « primaire » en matière de terrorisme

Les instruments internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme ainsi que la résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité des Nations Unies, mettent à la charge des Etats un certain nombre d'obligations dont la méconnaissance engendre leur responsabilité internationale. Les Etats sont notamment tenus de prendre des mesures de prévention et de répression contre les actes terroristes d'une part, et d'autre part de coopérer ensemble de vue de les combattre.

b-1/ La responsabilité de l'Etat pour absence de prévention et de répression du terrorisme

Comme nous l'avons dit précédemment, l'Etat est une entité distincte de ses ressortissants et des individus se trouvant sur des lieux soumis à sa juridiction et ne peut être tenu de répondre de leurs actes. En dehors des situations relatives aux fonctionnaires de fait et des mouvements insurrectionnels victorieux, l'Etat ne peut en effet se voir imputer les actes des personnes ou groupes privés. Cependant, il assume une obligation de vigilance, c'est-à-dire une obligation de prévention et de répression relativement aux agissements des particuliers se trouvant sur son territoire.

Ainsi, si l'Etat ne remplit pas ses obligations antiterroristes, qui consistent en une obligation de prévention de certains actes considérés comme terroristes causés par des particuliers et une obligation de répression de ces mêmes actes, il sera tenu comme internationalement responsable. Sa responsabilité internationale est donc retenue ici pour violation de ses obligations de diligence.

Il convient de souligner toutefois que le contenu exact de l'obligation de prévention et de répression mise à la charge des Etats n'est pas homogène. Elle peut varier d'un instrument à l'autre[696]. Toutefois, étant donné la nature de ladite obligation, sa violation se matérialise

[695] RSA, 1949, *op-cit*., p.845. Sur la question générale du droit intemporel, voir la résolution de l'Institut de droit international, Ann. IDI, vol. 56, 1975, pp 530-536.
[696] Supra, page sur l'obligation positive

logiquement par un refus de l'Etat de prendre des mesures adéquates, législatives ou autres, pour prévenir les actes terroristes et, à défaut, pour en sanctionner les auteurs.

Au sujet de la prévention, certains instruments antiterroristes énoncent simplement l'engagement des Etats contractants « *à s'efforcer de prendre les mesures raisonnables en vue de prévenir les infractions* » dont il s'agit[697]. Il faut noter que l'obligation de prévention est libellée de façon imprécise. D'autres textes, en revanche, contiennent des dispositions plus détaillées sur la prévention. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 4 de la convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. Cet article stipule que les Etats parties collaborent à la prévention des infractions contre les personnes protégées en adoptant « toutes les mesures possibles » afin de faire obstacle à la préparation, sur leur territoires respectifs, des agissements en question, en échangeant des renseignements et en coordonnant les mesures administratives et autres propres à empêcher la perpétration de ces infractions[698].

En ce qui concerne la répression du terrorisme, nous avons vu que les instruments pertinents imposent, en règle générale, aux Etats l'obligation de qualifier d'infractions pénales au regard de leur législation interne les infractions dont il s'agit et de prévoir des sanctions « adéquates », « efficaces », « sévères » ou plus généralement, des peines «prenant dûment en compte leur gravité »[699]. En d'autres termes, les Etats, tout en disposant d'une certaine marge de manœuvre, assument l'obligation de punir les actes terroristes de peines « *appropriées compte tenu de leur gravité* »[700]. En outre, les Etats s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour établir leur titre de compétence aux fins de connaître des infractions dans une série plus ou moins longue de cas déterminés dans les conventions pertinentes.

Au-delà de ces mesures d'ordre législatif, certaines conventions antiterroristes mettent à la charge des Etats parties l'obligation de prendre, « si les circonstances le justifient », les mesures administratives et judiciaires appropriées pour assurer la présence, voire la détention de l'auteur présumé de l'acte terroriste aux fins de poursuite ou d'extradition[701]. Une fois

---

[697] Article 10, paragraphe 1 de la convention de Montréal de 1971

[698] Voir également l'article 15 de la convention internationale de 1997 sur la répression des attentats terroristes à l'explosif

[699] Article 4 b de la convention de 1997 sur la répression des attentats terroristes à l'explosif.

[700] Article 4 b de la convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme

[701] Voir, entre autres, la convention de La Haye de 1970 sur la répression de la capture illicite d'aéronefs (article 6, paragraphe 1) ; la convention de Montréal de 1971 sur la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (article 6, paragraphe 1); la convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale (article 6, paragraphe 1) ; la convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 7) ; la convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme (article 9).

arrêté, l'auteur présumé de l'acte terroriste doit être jugé ou extradé, les Etats s'accordant l'entraide judiciaire nécessaire à cette fin.

b-2/ La responsabilité de l'Etat pour absence de coopération dans la lutte contre le terrorisme

Il s'agit ici de la coopération envisagée sous l'angle de l'entraide judiciaire en matière d'enquête, d'instruction et d'exercice de la répression des actes terroristes en l'occurrence par le biais de l'extradition. En effet, rappelons qu'en matière de terrorisme, comme dans d'autres domaines, la coopération judiciaire est une obligation internationale émanant soit des conventions pertinentes, soit de la résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité des nations Unies. Par conséquent, lorsqu'un Etat viole cette obligation, c'est-à-dire en refusant de prêter assistance judiciaire à un autre Etat, sa responsabilité internationale pourrait être engagée. En l'occurrence, c'est surtout en matière d'extradition que le problème se pose. Mais, sur ce terrain délicat, il y a lieu d'être prudent car il arrive très souvent que l'Etat requérant qui n'obtient pas satisfaction accuse l'Etat requis de violer l'obligation de coopérer[702]. Citons aussi l'exemple classique en la matière concernant l'affaire Lockerbie où, comme on le sait, le Royaume-Uni et les Etats-Unis reprochaient à la Libye de ne pas leur livrer ses deux ressortissants accusés d'avoir participé à l'attentat ayant détruit en plein vol un avion de la Pan Am le 21 décembre 1988.

Lorsque les éléments constitutifs du fait générateur sont réunis, alors peut être engagée la responsabilité internationale de l'Etat défaillant par le ou les Etats qui ont subi un préjudice.

[702] Voir E. DAVID, « La responsabilité de l'Etat pour absence de coopération », in H. ASCENSIO, E. DECAUX et A. PELLET (dir.), *Droit international pénal*, Paris, A. Pedone, 2000, pp.129-135

II/ La mise en ouvre de la responsabilité internationale de l'Etat

Dans sa conception traditionnelle, la responsabilité internationale s'épuisait dans l'obligation de réparer. C'est l'approche exprimée, par exemple, dans le Dictionnaire Basdevant où la responsabilité internationale s'entend de « *l'obligation incombant selon le droit international, à l'Etat auquel est imputable un acte ou une omission contraire à ses obligations internationales, d'en fournir réparation à l'Etat qui en a été victime en lui-même ou dans la personne ou les biens de ses ressortissants* »[703].

Si cette approche conserve sa pertinence, il faut reconnaître que les choses ont évolué de nos jours. En effet, comme le souligne très bien le Dictionnaire Salmon, « *à la suite des travaux de la CDI, de nombreux auteurs voient désormais dans la responsabilité pour fait internationalement illicite une situation complexe créée par un manquement, qui engendre un ensemble de droits en faveur de la victime et d'obligations à la charge de l'auteur de ce manquement, dont l'obligation de réparer n'est qu'un élément* »[704].

De ce qui précède, nous pouvons constater que la conséquence principale de la responsabilité reste l'obligation de réparation (B). Mais à cette obligation de réparer incombant à l'Etat auteur du fait illicite, s'ajoute l'apparition au profit de l'Etat victime le droit de prendre mesures (C). Par ailleurs, l'idée de responsabilité étant de répondre de quelque chose à l'égard de quelqu'un, à l'égard de celui qui pourra l'invoquer, il importe alors de déterminer de prime abord l'Etat ou les Etats qui pourront, dans telle ou telle hypothèse, mettre en cause la responsabilité internationale de l'Etat défaillant (A).

A/ La détermination de l'Etat pouvant invoquer la responsabilité de l'Etat fautif

Il faut entendre par invocation, le fait pour un Etat de prendre des mesures d'un caractère relativement formel, notamment le fait de déposer ou de présenter une réclamation contre un autre Etat, ou d'engager une procédure devant une cour ou un tribunal international. L'invocation doit être distinguée de la protestation en tant que telle qui peut prendre diverses formes et viser différents objectifs et ne se limite pas aux cas où la responsabilité de l'Etat est en jeu. Pour qu'un Etat puisse invoquer la responsabilité d'un autre Etat pour son propre compte, il doit avoir un droit particulier l'y autorisant. En effet, tout Etat n'est pas habilité à

[703] *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p.541.
[704] J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op-cit*., p.999.

invoquer la responsabilité d'un autre Etat auteur du fait illicite, car l'*actio popularis* n'est pas encore reconnue de manière en droit international[705], de même qu'un contrôle de légalité. Cette mise en garde n'élucide pas cependant la question de savoir qui – seulement l'Etat lésé dans ses intérêts matériels et moraux ou aussi l'Etat lésé dans son droit de voir certaines normes internationales respectées- peut mettre en œuvre la responsabilité internationale d'un Etat auteur d'un fait illicite. Cette question a connu une évolution considérable dans les travaux de la CDI sur la responsabilité internationale. En faisant l'économie de ces débats, nous pouvons affirmer que dans son texte définitif de 2001, la CDI a introduit une dichotomie entre l'Etat lésé et l'Etat « autre que l'Etat lésé».
Nous allons voir séparément ce que recouvrent ces deux hypothèses.

1/ L'invocation de la responsabilité par l'Etat lésé

C'est l'Etat à qui est reconnu en premier le droit d'invoquer la responsabilité de l'Etat auteur du fait internationalement illicite. Le texte final de la CDI de 2001 considère comme Etat lésé, ayant qualité pour invoquer la responsabilité de l'Etat auteur du fait illicite, un Etat qui, pris individuellement, remplit les conditions énumérées à l'article 42. Selon cette disposition, un Etat est lésé « *si l'obligation violée* [lui] *est due ou est due à un groupe d'Etats dont il fait partie ou à la communauté internationale dans son ensemble* », à conditions que la violation « *atteint spécialement cet Etat ou est de nature à modifier radicalement la situation de tous les autres Etats auxquels l'obligation est due quant à l'exécution ultérieure de cette obligation* »[706].

La CDI a donc retenu ici une conception classique de la violation d'un droit subjectif à la place de la reconnaissance d'un préjudice juridique, très extensif, puisque reposant sur l'intérêt que peuvent avoir les Etats à voir certaines normes internationales respectées en dehors de tout dommage matériel ou moral. L'Etat lésé est donc en dernière analyse celui qui est spécialement affecté par le fait internationalement illicite d'un autre Etat. Comme le souligne le commentaire, « *bien que l'article 42 soit rédigé au singulier (« l'Etat lésé »), plus d'un Etat peut être lésé par un fait internationalement illicite, et être en droit d'invoquer la responsabilité en tant qu'Etat lésé* ».

[705] CIJ, Affaire du sud-ouest africain, arrêt du 28 juillet 1966, Rec., pp 6 et 47.
[706] Doc. A/56/10, p.315.

Dans le cadre de notre étude par exemple, il est possible de considérer comme spécialement atteint par la violation, l'Etat qui a subi un dommage résultant du soutien qu'un Etat étranger fournit aux terroristes, c'est-à-dire l'Etat dont le territoire, les ressortissants ou les biens ont été affectés par un attentat de ces terroristes. De même, en matière de coopération judiciaire, l'Etat qui justifie d'un titre de compétence à l'égard d'un terroriste, n'obtient pas l'extradition de ce dernier réfugié dans un autre pays, peut aussi être considéré comme un Etat lésé.

2/ L'invocation de la responsabilité par un « Etat autre que l'Etat lésé »

Il est également reconnu à d'autres Etats le droit d'invoquer la responsabilité internationale de l'Etat fautif. Il s'agit de « tout Etat autre qu'un Etat lésé » tel que défini à l'article 48 du texte de la CDI de 2001. Selon cet article, peuvent être considérés comme tels, les autres Etats qui ont un intérêt collectif dans le respect de l'obligation violée, dans la mesure où ils font partie d'un groupe d'Etats auxquels cette obligation est due. En outre, lorsque l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble, tout autre Etat (entendu autre que l'Etat lésé) peut invoquer la responsabilité internationale défaillant.

Ce qui est paradoxal avec ce texte de l'article 48, c'est de pouvoir expliquer comment des Etats peuvent invoquer la responsabilité d'un Etat fautif s'ils ne sont pas lésés, d'autant plus que la CDI refuse de considérer explicitement que les Etats de la communauté internationale ont un intérêt juridiquement protégé à voir le droit international respecté, en préférant parler d'un « intérêt juridique » ou des « intérêts juridiques »[707]. La CDI a tenté de lever l'ambiguïté en indiquant que « (…) *l'article 48 s'abstient de qualifier la position des Etats qu'il vise, et de parler, par exemple, des « Etats intéressés ». Faire référence à un « intérêt juridique » ne permettrait pas d'établir une distinction entre les articles 42 et 48 : en effet, les Etats lésés au sens de l'article 42 ont aussi un intérêt juridique* »[708]. Le professeur Brigitte Stern rétorque en démontrant que « *l'intérêt juridique des uns n'est pas le même que l'intérêt juridique des autres : dans un cas il s'agit de l'intérêt juridique à ce que ses droits ne soient pas violés,*

[707] *Ibid.*, pp 315 et 317.
[708] *Ibidem*, p.344.

dans l'autre de l'intérêt juridique à ce que le droit soit respecté »[709]. Cette démonstration confirme la remarque déjà faite par le professeur P-M Dupuy en ces termes : *« [l]a commission du fait illicite constitue généralement une double atteinte : à la règle de droit, d'une part, à un intérêt juridiquement protégé, d'autre part. Ou, si l'on préfère, le fait illicite équivaut à la fois à la méconnaissance du Droit et d'un droit* »[710].

B/ La réparation du préjudice par l'Etat auteur du fait internationalement illicite

Si en droit interne un fait produisant un dommage oblige son auteur ou le répondant de celui-ci à réparation, en droit international la doctrine est divisée quant la nature des conséquences découlant d'un fait internationalement illicite. Schématiquement, trois positions principales se sont fait connaître.

La première, défendue notamment par Charles de Visscher, considère qu'un fait internationalement illicite donne naissance à un rapport juridique nouveau entre l'auteur et la victime demandant la réparation[711].

Pour la deuxième position dans laquelle se trouvent Kelsen[712] et Guggenheim[713], l'ordre juridique étant un ordre de contrainte, une sanction, un acte de contrainte est non seulement la conséquence nécessaire mais aussi la seule qui découle directement du fait illicite. L'obligation de réparer n'est pas autre chose qu'un devoir subsidiaire, inséré entre le fait illicite et l'application de la sanction par un accord éventuel entre l'Etat coupable et l'Etat lésé.

En ce qui concerne la troisième position soutenue par Ago principalement, le fait illicite est susceptible de donner lieu non pas à un type unique de rapports juridiques, mais à une double forme de rapports. Ce sont des conséquences distinctes qui reviennent, selon le cas, soit à conférer au sujet dont les droits ont été violés par le fait illicite, le droit subjectif d'exiger de l'auteur de ce fait une réparation, soit à attribuer à ce même sujet ou,

---

[709] B. STERN, « La responsabilité internationale des Etats. Perspectives récentes » in Cours euro méditerranéens Bancaja de droit international, vol. VII, 2003, p. 706.
[710] P-M DUPUY, « Responsabilité et légalité » in SFDI, *La responsabilité dans le système international*, colloque du Mans, Paris, Pedone, 1991, p.278. Voir également A. KOLLIOPOULOS, *La commission d'indemnisation des Nations Unies et le droit de la responsabilité internationale*, Paris, LGDJ, 2001, pp287 et s.
[711] Ch. De VISSCHER, *La responsabilité des Etats*, Bibliotheca Visseriana, vol. II, section V, 1924, p.115.
[712] *Théorie du droit international public*, 1953, vol. III, pp 1-201.
[713] *Traité de droit international public*, tome II, 1954, pp 63-66.

éventuellement, à un sujet tiers, la faculté d'infliger une sanction au sujet qui a été l'auteur du comportement illicite[714].

Enfin, il existe une quatrième voie issue des travaux de la CDI de 2001 selon lesquels « [l']*obligation générale de réparer est énoncée* (…) *en tant que corollaire immédiat de la responsabilité de l'Etat, c'est-à-dire en tant qu'obligation de l'Etat responsable résultant du fait illicite, et non en tant que droit de l'Etat ou des Etats lésés* »[715]. En d'autres termes, l'obligation de réparer naît automatiquement dés la commission d'un fait internationalement illicite est rattachable à un sujet de droit international, en l'occurrence à l'Etat.

Toutes ces thèses sont au moins unanimes sur l'essentiel, à savoir que l'Etat se libère de la responsabilité qui lui incombe en raison du manquement à une obligation internationale en réparant le préjudice causé. Le principe de réparation a été énoncé en 1928 par la CPJI à l'occasion de l'affaire de l'usine de Chorzów, en ces termes : « *[l]a cour constate que c'est un principe de droit international, voire une conception générale du droit, que toute violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer* »[716]. Ainsi pour Paul Reuter, « *la responsabilité internationale apparaît sous la forme simple de l'obligation de réparer toute violation du droit commise par un Etat à l'égard d'un autre Etat* »[717].

La CIJ a par la suite confirmé ce principe général que l'Etat se libère de sa responsabilité internationale par une réparation. Dans l'affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, la Cour, après avoir constaté que la République d'Iran avait commis des violations successives et continues des obligations lui incombant, a déclaré ceci : « *une conséquence évidente de cette constatation est que l'Etat iranien a l'obligation de réparer le préjudice ainsi causé aux Etats-Unis* »[718].

Le terme de réparation est un terme générique désignant en fait les diverses méthodes dont l'Etat fautif dispose pour se libérer ou s'acquitter de sa responsabilité. Ainsi entendu, la réparation peut s'opérer, selon la CDI, de plusieurs manières. Cette pluralité de modes de réparation est due au fait que le préjudice causé peut lui aussi se présenter sous des formes diverses tant matérielles que morales. La réparation vise donc les situations suivantes : la cessation du comportement illicite, la restitution, l'indemnisation ou encore la satisfaction.

En rapport de notre sujet, nous allons reprendre sans exhaustivité quelques formes de réparation. D'abord la restitution ou restauration consiste dans la remise en l'état de la

[714] Voir R. AGO, *Le délit international*, Paris, pp 110-117.
[715] Commentaire texte de 2001, in Doc. A/56/10, p.242.
[716] CPJI, 13 septembre 1928, Série A, n° 17, p.29.
[717] *Droit international public*, Paris, PUF, 6ème éd., 1983, p.40.
[718] Rec., 1980, pp 41-42.

situation dans son état d'avant la survenance du dommage. Son but est d' « *effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et de rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte fautif n'avait pas été commis* »[719]. Cette forme de réparation est difficile voire impossible à mettre en œuvre surtout lorsqu'un dommage est déjà survenu. En l'espèce, pour un Etat coupable de ne pas avoir pris des mesures de prévention et de répression contre le terrorisme ou de refus de coopération, la meilleure réparation est pour lui respectivement de prendre des mesures internes quitte à adopter sa législation et de répondre aux demandes d'extradition juridiquement fondées des autres Etats. Ensuite, il y a l'indemnisation ou compensation lorsque la restitution n'est pas possible. Elle consiste, pour l'Etat auteur du fait illicite, de verser une somme d'argent à l'Etat lésé, dont le montant est proportionnel à l'importance du dommage subi ou du manque à gagner résultant du fait illicite. En matière de terrorisme, une pratique s'est concurremment développée où des gouvernements acceptent de verser des indemnisations *ex gratia* (à titre gracieux) sans pour autant reconnaître en droit leur responsabilité[720].

L'obligation de réparation est largement admise dans le système de la responsabilité internationale des Etats. Elle résulte, comme l'a précisé la CDI, directement du fait illicite. Qu'en est-il lorsque l'Etat fautif refuse de réparer le dommage causé par son comportement ? ou plutôt que peuvent faire les autres Etats pour faire respecter l'obligation dont la violation leur cause un dommage ?

C/ Les réactions possibles de l'Etat lésé et des Etats autres que l'Etat lésé : les contre-mesures

Nemo judex in re sua (nul n'est juge en sa propre cause). Visant la garantie de l'impartialité des décisions de justice, l'adage rejoint le principe fondamental qui veut que personne ne puisse être à la fois juge et partie dans un même procès. Il rejoint, par cette même philosophie, le principe selon lequel « nul ne peut se faire justice à soi-même ».

Ces principes généraux de droit, bien respectés en droit interne, semblent ne pas recevoir d'échos dans la pratique internationale. Les réactions unilatérales des Etats en sont une bonne

[719] CPJI, affaire usine de Chorzów, *op-cit*, p.47.
[720] C'est le cas de la Libye, en l'occurrence, qui a accepté en 2004 d'indemniser les ayants droit des victimes de l'explosion du DC-10 d'UTA en 1989 au dessus du désert du Ténéré (Niger) ; voir l'accord signé à cet effet sur le site de SOS attentats : www.sos-attentats.org/jur_chron_judiciaire/decision/9/accord_dc10.pdf. Pour la pratique des indemnités ex gratia en matière de terrorisme, voir G. GUILLAUME, « Terrorisme et droit international », *op-cit*., pp 394 -395 ; voir aussi Ch. MARTIN, « Les règles internationales de lutte contre le terrorisme », thèse, Aix-Marseille, *op-cit*., pp 462-467.

illustration à travers des pratiques telles que les mesures de rétorsion et les contre-mesures (*stricto sensu*). En effet, depuis des décennies, il est né dans les relations internationales des pratiques qui tendent à remettre en cause le principe « *nemo judex in re sua* » à tel point qu'on se demande aujourd'hui si l'ordre juridique international est encore effectif dès lors qu'on assiste à des réactions de plus en plus décentralisées des Etats face à un fait internationalement illicite. Cette pratique communément connue sous le nom de « contre-mesures » (au sens large du terme), consiste à reconnaître aux sujets de droit international, en particulier les Etats, « un droit de se faire une justice privée »[721]. En d'autres termes, il est reconnu à un Etat le pouvoir et le droit de sanctionner unilatéralement un autre Etat auteur d'acte illicite et qu'il estime préjudiciable à son égard, soit qu'il porte atteinte à ses droits, soit parce qu'il lèse ses intérêts.

Mais, il faut signaler que l'expression « contre-mesures » ne sera juridiquement consacrée qu'en 1978 à l'occasion de la sentence arbitrale intervenue dans l'affaire opposant les Etats-Unis à la France, dite « l'affaire concernant l'accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 »[722].

Dans le jargon juridique, les contre-mesures désignent un « *nom générique donné, dans les relations internationales (politiques ou économiques), à diverses initiatives prises unilatéralement par un Etat pour faire respecter ses droits en réponse aux agissements licites ou illicites d'un autre Etat qui lèsent ses intérêts, mesures dont la vocation légitime, comme moyens temporaires de pression, est de déboucher sur les procédés de règlement pacifique des différends, sans les supplanter* »[723]. Aujourd'hui, il faut admettre que l'expression « contre-mesures » couvre un champ sémantique beaucoup plus large qui regroupe en son sein l'embargo, le boycott, les représailles non armées, les rétorsions et tout autre type de mesures d'ordre économique, politique et financier. Cependant, « *du point de vue de la qualification juridique, les actions auxquelles les Etats ont recours sont classées le plus souvent en actions de représailles et en action de rétorsion* »[724]. Si les Etats ont couramment recours aux contre-mesures *stricto sensu* et aux mesures de rétorsion à l'encontre d'un autre Etat qui soutient le terrorisme ou qui refuse de coopérer pour sa répression, il est cependant nécessaire de distinguer ces deux formes de réactions unilatérales au vu des différences de leurs régimes juridiques.

---

[721] D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international : étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994, 503p.
[722] Tribunal arbitral, 9 décembre 1978, RSA, vol. II, 2e partie, p.131.
[723] G. CORNU, *Dictionnaire de vocabulaire juridique*, *op-cit*., p.234.
[724] Ch. LEBEN, « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », AFDI, 1982, p.14.

1/ Les mesures de rétorsion dans la lutte contre le terrorisme

Lorsqu'ils décrivent les mesures de rétorsion, certains auteurs parlent du domaine d'action discrétionnaire appartenant à chaque Etat[725], d'autres préfèrent parler d'un domaine où la conduite des Etats n'est pas réglementée ou de la *comitas inter*, ou de l'existence dans le comportement habituel des Etats d'une marge de faveur à l'égard d'un autre Etat ou de ses nationaux[726]. C'est dans cette marge que s'inscrivent les mesures de rétorsion qui sont des mesures inamicales mais intrinsèquement licites qui privent l'Etat responsable d'un avantage auquel il n'avait pas véritablement droit avant le fait illicite.

Mais, il y a lieu de s'interroger sur l'utilité de la rétorsion dans la lutte contre le terrorisme, en l'occurrence contre les Etats qui soutiennent le terrorisme ou refusent de coopérer. Autrement dit, les mesures de rétorsion ont-elles un rôle dissuasif à l'encontre des Etats qui violent les obligations internationales en matière de lutte contre le terrorisme ?
Nous vérifierons l'impact des mesures de rétorsion à travers la pratique des Etats en la matière (b) ; encore faut-il préciser d'abord en quoi elles consistent (a).

a) La diversité des mesures de rétorsion

Les mesures de rétorsion sont traditionnellement considérées comme des mesures contraignantes prises par un Etat qui use rigoureusement de son droit afin de répondre à des actes eux-mêmes licites mais inamicaux commis à son égard par un autre Etat. Ce sont des mesures licites et légales au regard du droit international car, même si elles sont contraignantes et dolosives, elles ne comportent aucun usage de la force armée. L'Etat auteur de la rétorsion use de son droit mais d'une manière forte, ou plutôt draconienne. L'admission des rétorsions par le droit international trouve un fondement légitime. On dit qu' « *un Etat à l'égard duquel un autre Etat a pris une mesure qui, tout en étant légale et licite, est discourtoise, rigoureuse, dommageable, peut prendre à son tour, à l'égard de celui-ci, des mesures ayant le même caractère afin de l'amener à composition* »[727]. Cette conception qui limite la rétorsion à une réaction à un comportement inamical mais licite, présente l'inconvénient majeur qu'elle exclut les mesures inamicales licites prises contre des actes

[725] Voir G. ARANGIO-RUIZ, 3e rapport sur la responsabilité des Etats, ACDI, 1991, vol. II, 1e partie, p.10.
[726] Voir P. REUTER, *Droit international public*, Paris, PUF, 6e éd., 1983, p.463.
[727] A. RIVIER, *Principes du droit des gens*, Paris, Rousseau, 1899, T. II, p.189.

illicites « *au risque que de ne pas savoir où les classer* »[728]. Il est donc plus commode, compte tenu de la pratique internationale, d'utiliser le terme « rétorsion » pour désigner un acte certes inamical mais licite en réaction soit à un acte ayant le même caractère, soit à un acte internationalement illicite commis préalablement.

En matière de terrorisme, la Déclaration de Tokyo du 6 mai 1986[729] constitue l'archétype des mesures de rétorsion « *contre le terrorisme et contre ceux qui le commandent ou le soutiennent* »[730]. Les mesures de rétorsion peuvent prendre des formes extrêmement variées. Elles peuvent viser d'abord les relations diplomatiques, comme par exemple, l'expulsion de citoyens ou de diplomates voire la rupture desdites relations avec le pays qui soutien le terrorisme. C'est le cas, par exemple, de l'expulsion d'étudiants iraniens et de certains membres du personnel diplomatique iranien à Washington suite à l'affaire de la prise d'otages américains à Téhéran en 1979. Dans cette même affaire, on a assisté à la rupture complète des relations diplomatiques entre les deux pays. La CIJ s'est penchée sur le droit des relations diplomatiques et consulaires à cette occasion et a reconnu le pouvoir « *discrétionnaire qu'a tout Etat accréditaire de rompre les relations diplomatiques avec un Etat accréditant et de demander la fermeture immédiate de la mission coupable* »[731]. Les mesures de rétorsion peuvent également être des entraves exercées à l'égard des relations économiques ou commerciales. Dans ce cas, la rétorsion consiste généralement en la cessation des vols internationaux en provenance ou en direction des pays fautifs, la cessation du commerce de matériel, l'arrêt des investissements ou encore la cessation des achats de matières premières et de produits énergétiques.

b) La pratique des Etats

L'observation de la pratique montre que les Etats utilisent une panoplie très diversifiée de mesures destinées à exercer une pression sur d'autres Etats. Les mesures de rétorsion sont ainsi prises soit unilatéralement, soit collectivement, à l'encontre d'un ou de plusieurs Etats simultanément accusés de soutenir le terrorisme.

Concernant les mesures prises par un seul Etat, la pratique américaine constitue l'illustration la plus parfaite. Les Etats-Unis font en effet de la rétorsion un instrument principal de leur politique de lutte contre les Etats qui violent les obligations antiterroristes

[728] G. ARANGIO-RUIZ, *op-cit*, p.10.
[729] Déclaration du G7 publiée in RGDIP, 1986, pp 811-812.
[730] H. LABAYLE, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *op-cit*., p.136.
[731]Rec., 1980, p.41, paragraphe 85.

internationales leur incombant. Les mesures de rétorsion prises par les autorités américaines ont d'abord visé des Etats pris isolément. C'est le cas par exemple des mesures diplomatiques prises en mai 1979 et mai 1981 pour répondre au manquement par la Libye de son obligation de protection lors des attaques contre l'ambassade américaine à Tripoli respectivement le 2 décembre 1979 et le 4 février 1980. Il en est de même à l'égard de la République islamique d'Iran suite à la prise d'otages à Téhéran en 1979[732]. Autres pays visés individuellement sont le Soudan pour avoir hébergé Ben Laden[733], et la Syrie pour son soutien au terrorisme, le développement d'armes de destruction massive et la gêne dans la stabilisation de l'Irak[734]. Ces mesures ont eu un effet pour ce qui est du Soudan, puisqu ce dernier a demandé à Ben Laden de quitter son territoire, ce qui a entraîné leur levée le 23 avril 2003.

Ensuite, les Etats-Unis ont pris des mesures de rétorsion identiques à l'encontre de plusieurs pays qu'ils accusent de soutenir ensemble le terrorisme. Pour ce faire, l'administration américaine publie chaque année un rapport total et complet intitulé « *Country Reports on Terrorism* », qui contient une liste noire des pays qui fournissent une aide répétée aux terroristes. Commençant par le rapport de 2004, il a remplacé les données publiées antérieurement par « *Patterns of Global Terrorism* ». Le département d'Etat américain explique que « la désignation de "parrain du terrorisme" permet aux Etats-Unis d'isoler les pays qui emploient le terrorisme comme moyen d'expression politique »[735]. L'inscription d'un pays sur cette liste entraîne quatre catégories principales de mesures unilatérales imposées par le gouvernement américain :

« *1. l'embargo sur les exportations et ventes à ce pays liées à l'armement,*

2. l'application de restrictions aux exportations à ce pays d'articles à double usage, exigeant la notification dans les 30 jours au Congrès des exportations de biens ou de services qui pourraient accroître notablement les capacités militaires du pays ou son aptitude à soutenir le terrorisme,

---

[732] En dehors des expulsions d'étudiants iraniens et de certains membres du personnel diplomatique iranien à Washington et de la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays en 1980, on a assisté aussi dans le cadre de cette affaire à l'arrêt des achats de pétrole iranien puis à la suspension des échanges commerciaux des Etats-Unis avec l'Iran.

[733] L'*Executive Order* 13067 (1997) impose un embargo contre le Soudan et le gel des avoirs de cet Etat. Il interdit également les transactions avec le Soudan, depuis le territoire américain ou effectuées par un ressortissant américain où qu'il se trouve, qui facilitent le financement et la construction d'infrastructures et pipelines pour l'exploitation pétrolière.

[734] En mai 2004, la Syrie a été soumise à des mesures économiques sur le fondement du *Syria Accountability Act* (ratifié par G. Bush le 12 décembre 2003). Il s'agit de l'interdiction du trafic aérien à partir ou à destination de la Syrie, de la suspension des exportations de tout produit (sauf nourriture et médicaments) vers la Syrie et du gel des comptes de la Commercial Bank of Syria. Voir L. BALMOND et A-S MILLET-DEVALLE, « Chronique des faits internationaux », RGDIP, 2004, p.186.

[735] Voir document intitulé « les sept Etats qualifiés par les Etats-Unis de commanditaires du terrorisme », 22 mai 2002. http://usinfo.state.gov/regional/af/security/french/f2052203.htm#parrains.

3. l'interdiction de l'aide économique,

4. enfin, l'application de diverses restrictions financières et autres, notamment :

- les Etats-Unis doivent s'opposer aux prêts de la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales à ce pays,

- l'immunité diplomatique est levée, ce qui permet aux familles des victimes d'actes terroristes d'ester en justice devant les tribunaux américains,

- les crédits d'impôt sur les revenus réalisés dans les pays figurant sur la liste sont supprimés tant pour les entreprises que pour les particuliers,

- la franchise de droits de douane est supprimée pour les biens exportés vers les Etats-Unis,

- autorité est donnée d'interdire à toute personne des Etats-Unis de réaliser une transaction financière avec un gouvernement figurant sur la liste du terrorisme en l'absence d'un permis du ministère des finances,

- interdiction est faite au ministère de la défense d'octroyer des contrats d'une valeur supérieure à 100.000 dollars à des entreprises contrôlées par un Etat figurant sur la liste »[736].

Par ailleurs, la pratique montre également que les Etats peuvent prendre collectivement des mesures de rétorsion à l'égard d'un ou de plusieurs autres Etats qui violent leurs obligations antiterroristes. En principe, les décisions collectives présentent une efficacité plus grande que les mesures d'un Etat isolé : au plan politique, la désapprobation est mieux affirmée et sur le plan économique et commercial, les mesures restrictives sont plus dissuasives. C'est ainsi qu'au début des années 1980, les Etats occidentaux ont pris des mesures de riposte contre l'Iran à la suite de la prise en otages des diplomates américains à Téhéran, alors même qu'ils n'avaient pas subi, personnellement, aucun dommage direct du fait du comportement illicite de la République islamique d'Iran[737]. De même, mais sans nommer un pays, le parlement européen a invité les Etats membres, ainsi que la commission et le conseil à *« prendre des sanctions sur les plans diplomatique, politique et économique ainsi que des mesures de dissuasion contre les Etats qui soutiennent, ouvertement ou dans l'ombre, des actes ou des groupements terroristes »*[738].

---

[736] Document intitulé « Les sept Etats qualifiés par les E.- U. de commanditaires du terrorisme », 22 mai 2003, in http://usinfo.state.gov/regional/af/security/french/f2052203.htm#parrains (dernière consultation mars 2008).

[737] Voir aussi la Déclaration des ministres des affaires étrangères des Douze, Bruxelles, 27 janvier 1986, qui prévoit l'interdiction d'exporter des armes « vers des pays qui sont clairement impliqués dans le soutien du terrorisme ».

[738] Résolution sur la « Lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne », 30 janvier 1997, JOCE, n° C 55 du 24 février 1997. Voir aussi la résolution sur le « rôle de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme » du 5 septembre 2001.

Il faut noter que peu importe qu'elles répondent à un acte licite ou illicite, les mesures de rétorsion sont intrinsèquement licites et légales au regard du droit international. C'est cette licéité qui fait leur différence par rapport aux contre-mesures *stricto sensu* (ou représailles selon la terminologie traditionnelle) qui ne sont licites que par définition. En définitive, l'absence d'usage de la force armée dans les mesures de rétorsion cautionne leur licéité et, par conséquent, leur conformité avec le droit international. Cependant, cette licéité a un seuil à ne pas franchir, qui s'analyse par rapport à l'acte préalable auquel elles répondent et à leur conformité au droit international général, l'obligation étant faite aux Etats de respecter les normes impératives de ce dernier[739]. En effet, bien qu'un Etat puisse légitimement décider des rétorsions en réaction à des actes illicites d'un autre Etat, on condamne certaines mesures ayant pour but de contraindre un Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains[740].

2/ Les contre-mesures *stricto sensu*

Contrairement aux mesures de rétorsion, les contre-mesures *stricto sensu* (ou les représailles selon la terminologie traditionnelle) sont des actes intrinsèquement illicites, pris par un Etat lésé en réaction à un acte illicite initial d'un autre Etat. La définition adoptée par l'Institut de droit international, dans sa résolution de 1934, demeure toujours pertinente, d'après laquelle les représailles sont définies comme « *des mesures de contrainte, dérogatoires aux règles ordinaires du droit des gens, décidées et prises par un Etat, en réponse à des actes illicites commis à son préjudice par un autre Etat, et ayant pour but d'imposer à celui-ci, par pression exercée, au moyen d'un dommage, le respect du droit* »[741]. La notion de représailles incluait en droit international classique la possibilité de recourir à la force dans les relations internationales, ce qui n'est plus le cas avec les contre-mesures actuelles.

Dans le domaine de la responsabilité internationale des Etats, les contre-mesures sont appréhendées soit comme circonstance excluant l'illicéité, soit comme conséquence juridique née da la commission d'un fait illicite.

En tout état de cause, force est de constater que la pratique se généralise dans l'époque contemporaine, ce qui commence à devenir un problème sérieux pour la communauté

[739] Voir, P. DAILLIER et A. PELLET (Nguyen Quoc Dinh), *Droit international public*, *op-cit*.., p.957.
[740] Voir les résolutions 2131 (XX) et 2625 (XXV) de l'AGNU.
[741] Ann. IDI, 1934, p.108.

internationale. Il est notoire que les Etats fassent prévaloir d'abord la protection de leurs intérêts avant ceux de la communauté internationale. De plus, la tendance à agir unilatéralement pour protéger les « intérêts nationaux » est omniprésente chez tous les Etats.

Ainsi, dans le cadre de sa mission de développement et de codification du droit international, la CDI s'est penché sur la question des contre-mesures afin de leur trouver un vrai régime juridique. Pour ce faire, la CDI a mis en place des garde-fous pour empêcher que les contre-mesures ne deviennent elles-mêmes un instrument arbitraire aux mains des Etats. Aussi, en précisant les conditions de mise en œuvre des contre-mesures (a), la CDI a-t-elle également apporté de véritables limites à leur usage (b).

a) Les conditions de mise en œuvre des contre-mesures *stricto sensu*

Un Etat ne peut riposter par des contre-mesures que si certaines conditions sont réunies. A part les conditions posées par la jurisprudence et le droit international général, la CDI a introduit d'autres conditions, renforçant ainsi le régime des contre-mesures. L'analyse des différentes dispositions mises en place par la CDI dans son texte final de 2001, nous permet de distinguer deux types de conditions : d'une part, tout Etat qui décide de prendre des contre-mesures doit respecter certaines conditions de forme relatives à la procédure ; d'autre part celui-ci est tenu d'observer les règles concernant la substance et la durée des contre-mesures.

a-1/ Les conditions formelles

Ce sont celles relatives au respect des procédures de mise en œuvre des contre-mesures, c'est-à-dire aux différentes étapes de l'intention de riposte à la décision. L'article 52 du texte final de la CDI dispose qu'avant de prendre des contre-mesures, l'Etat lésé doit observer essentiellement deux conditions.

D'une part, l'Etat lésé doit demander à l'Etat défaillant de s'acquitter de ses obligations de cessation et de réparation avant de recourir aux contre-mesures. Analysées comme des mesures de contrainte forcées ayant un caractère exceptionnel, les contre-mesures ne peuvent en effet intervenir qu'après l'exercice d'une sommation préalable à l'Etat fautif, laquelle doit rester vaine. Cette condition a été très tôt soulignée dans une affaire arbitrale restée célèbre, relative à l'incident du Naulilaa du 31 juillet 1928[742]. Il faut préciser aussitôt que l'apport de

[742] RSA, 1928, vol. II, p.1027.

cette sentence à cet égard est aujourd'hui très discutée, du fait qu'en l'espèce il s'agissait de recours à la force armée. Néanmoins, la « sommation infructueuse » peut toujours être considérée comme le *locus classicus* en matière de recours aux contre-mesures. La CIJ a en effet confirmé la portée générale de la condition en ces termes : « l'Etat lésé doit avoir invité l'Etat auteur du fait illicite à mettre fin à son comportement illicite ou à en fournir réparation »[743]. C'est une condition qui nous semble logique du fait du pouvoir d'auto-appréciation du fait illicite dont dispose chaque Etat. En effet, lorsqu'un Etat constate que ses droits subjectifs, tel qu'il les interprète, sont lésés par un autre Etat et il désire, en conséquence, amener ce dernier à cesser son comportement soit en exécutant ses obligations primaires, soit en réparant, il doit saisir avant toute chose à cet effet l'Etat responsable.

D'autre part, l'Etat lésé qui décide de riposter doit notifier à l'Etat auteur du fait illicite de sa décision de recourir aux contre-mesures et lui offrir la possibilité de négocier. Les contre-mesures pouvant avoir de graves conséquences pour l'Etat qui en est la cible, celui-ci devrait donc avoir la possibilité de reconsidérer sa position face aux contre-mesures envisagées. Une question pratique surgit en l'occurrence, à savoir à quel moment doit intervenir la notification de l'intention de recourir aux contre-mesures par rapport à celle relative à la sommation. Selon le commentaire de l'article 52, la relation temporaire entre la « sommation » et la notification de l'intention n'est pas stricte : « les notifications pourraient être faites à intervalles rapprochés, voire en même temps »[744].

a-2/ Les conditions relatives à la substance et à la durée des contre-mesures *stricto sensu*

En dehors des conditions procédurales, il est exigé de l'Etat qui recourt aux contre-mesures de veiller à ce que celles-ci soient proportionnelles à l'acte auquel elles répondent, mais également de veiller à ce que les contre-mesures cessent au même moment que le fait illicite initial.

Systématisée dans la sentence arbitrale précitée de Naulilaa, la condition de proportionnalité a été réaffirmée explicitement par l'institut de droit international[745], par le tribunal arbitral dans l'affaire de l'Accord relatif aux services aériens[746] et par la CIJ dans l'affaire relative au Projet Gabcikovo-Nagymaros[747]. De même, presque tous les auteurs qui

[743] Arrêt Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), *op-cit*., Rec., p.56, paragraphe 84.
[744] Doc. A/56/10, p. 373.
[745] Ann. IDI, 1934, *op-cit*., p.710.
[746] RSA, 1978, vol. XVIII, p.483, § 83.
[747] Rec., p.7.

se sont penchés sur la question des réactions à l'illicite admettent que le principe de proportionnalité leur est applicable, qu'il a bien pour fonction de réglementer l'étendue de celles-ci[748]. Pour sa part, l'article 51 du texte de la CDI de 2001 pose le principe de la proportionnalité des contre-mesures comme réponse au dommage dû au fait illicite en ces termes : « les contre-mesures doivent être proportionnelles au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause ». En d'autres termes, si la riposte ne respecte pas un certain standard de proportionnalité, l'Etat réagissant pourra voir sa responsabilité mise en jeu par l'Etat qui en est la cible.

L'obligation de cessation après la disparition du fait illicite initial témoigne du caractère temporaire ou réversible des contre-mesures. L'obligation de cessation s'impose, selon la CDI, à l'Etat qui a pris des contre-mesures, d'en cesser au cas où l'Etat responsable s'est acquitté de ses obligations[749]. La disparition de l'acte illicite entraîne en conséquence celle des contre-mesures. Dans sa résolution déjà citée sur les représailles, l'Institut de droit international affirmait que l'Etat lésé doit « *cesser les représailles aussitôt qu'il a obtenu réparation* ». Une question pratique surgit néanmoins, celle relative à la détermination du moment précis de la cessation de la contre-mesure. Cela dépend de la nature du fait illicite. Pour L-A SICILIANOS, « *si le fait illicite initial est instantané les représailles cesseront au plus tard au moment où l'Etat auteur accordera une réparation adéquate. Si le fait illicite est composé d'une série d'actions et d'omissions, les représailles prendront fin lorsque l'Etat défaillant offrira des garanties suffisantes quant à al non répétition des agissements incriminés. Si le fait illicite est continu, les représailles se termineront au moment où l'Etat auteur s'acquittera de son obligation de mettre fin au fait illicite* »[750].

En définitive, soumettre la mise en œuvre des contre-mesures à des conditions formelles est certes dissuasif, mais pas suffisamment convaincant pour empêcher les Etats de les détourner à d'autres fins. La canalisation de leur usage s'est donc imposée.

---

[748] Voir entre autres, J.C VENEZIA, « La notion de représailles en droit international public », RGDIP, 1960, p.487 ; D. ALLAND, «La légitime défense et les contre-mesures dans la codification du droit international de la responsabilité », JDI, 1983, pp 752 et s. ; E. ZOLLER, « Quelques réflexions sur les contre-mesures en droit international public », in *Droit et libertés à la fin du XXe siècle : influence des données économiques et technologiques*, Etudes offertes à C. A COLLIARD, Paris, Pedone, 1984, pp 377 et s.

[749] Voir l'article 53 du texte final de la CDI., voir également l'article 49.

[750] , *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, *op-cit*, p.264 ; voir aussi ACDI, 1979, vol. II, 2e partie, p.130, paragraphe 7.

b) Les limites des contre-mesures *stricto sensu*

Les contre-mesures étant *per se* illicites, l'action de l'Etat qui y recours doit être limitée au regard de quelques critères tenant à leur nature et à leurs effets.

b-1/ Les limites relatives à la nature des contre-mesures

La riposte d'un Etat lésé par des actes de terrorisme consécutivement à la violation par un autre Etat de ses obligations antiterroristes, doit être rigoureusement canalisée. Il lui est fait deux sortes d'interdiction : les représailles armées et les contre-mesures dirigées contre un Etat tiers.

Les représailles armées ne sont pas admises en tant que contre-mesures par le droit international. Elles sortent en effet largement du contexte pacifique des contre-mesures qui, malgré leur caractère intrinsèquement illicite, ne font pas usage de la force armée. Les représailles armées sont interdites en droit international car elles sont incompatibles avec l'interdiction expresse de l'emploi de la force figurant à l'article 2, paragraphe 4 de la charte des Nations Unies. Rappelons que l'interdiction de recours aux contre-mesures coercitives est énoncée dans la Déclaration de l'Assemblée générale des nations Unies de 1970, dans laquelle « les Etats ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force »[751]. Cette prohibition est confirmée par la doctrine ainsi que par la CIJ[752]. Par ailleurs, c'est à l'égard de cette limite que se pose avec acuité la question de l'existence d'une exception en matière de lutte contre le soutien étatique au terrorisme. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, certains Etats n'hésitent pas à recourir à la force contre des Etats qu'ils accusent d'avoir participé, d'une manière ou d'une autre, à la perpétration d'un attentat. La pratique des Etats, principalement des Etats-Unis et d'Israël, en fournit une meilleure illustration[753].

En outre, l'Etat lésé ne doit pas prendre des contre-mesures contre des Etats tiers. L'interdiction de prendre un Etat tiers comme cible de la contre-mesure est affirmée depuis de longue date par la doctrine. Elle a, par ailleurs, été posée par la jurisprudence internationale à

[751] Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la charte des nations Unies, annexée à la résolution 2625 (XXV), *op-cit*, premier principe, paragraphe 6.
[752] Voir en particulier, l'arrêt du Détroit de Corfou, Rec., 1949, p.35 ; Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Rec., 1986, p.127, paragraphe 249 ; Avis consultatif relatif à la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Rec., 1996, paragraphe 46. L'interdiction figure également dans le texte final de la CDI (article 50, paragraphe 1, a).
[753] Voir nos développements sur la question dans la 1e partie, titre II

l'occasion de plusieurs affaires. Ce fut d'abord à l'occasion de la sentence arbitrale rendue le 30 juin 1930 dans l'affaire Cysne, dans laquelle le tribunal arbitral a répondu que les « représailles ne sont admissibles que contre l'Etat provocateur »[754]. Ensuite, la CIJ a rappelé qu'une contre-mesure « (…) *doit être prise pour riposter à un fait international illicite d'un autre Etat et doit être dirigée contre ledit Etat* »[755].

b-2/ Le limites relatives aux effets : les contre-mesures strictement interdites

L'Etat lésé par un fait internationalement illicite d'un autre Etat ne peut pas déroger à l'application de certaines obligations internationales qui lui incombent. Dans le texte définitif de la CDI, l'article 50 énumère les obligations internationales ne pouvant pas être affectées par des contre-mesures. Il s'agit d'obligations particulièrement importantes auxquelles aucune dérogation n'est permise[756]. Il en va ainsi des normes impérieuses assurant la protection des droits fondamentaux de l'homme. Dans sa résolution de 1934 précitée, l'Institut de droit international avait déclaré qu'un Etat qui prend des contre-mesures doit « *s'abstenir de toute mesure de rigueur qui serait contraire aux lois de l'humanité et aux exigences de la conscience publique* »[757]. Cette règle a été renforcée depuis 1945 avec l'apparition des droits de l'homme internationalement reconnus, dont certains ne peuvent l'objet de dérogation même en temps de guerre ou d'état d'urgence[758]. En outre, les contre-mesures ne peuvent pas porter atteinte « *aux obligations de caractère humanitaire excluant les représailles* » et aux énigmatiques normes impératives du droit international général[759].

En plus des réactions unilatérales des Etats face à la violation par d'autres des obligations antiterroristes, peuvent également intervenir des sanctions émanant cette fois des organisations internationales, en l'occurrence les Nations Unies. Dans son texte final de 2001, la CDI ne s'est néanmoins pas prononcée sur la relation entre les ripostes unilatérales des

[754] RSA, vol. II, pp 1052-1054. En l'espèce, un sous-marin allemand avait coulé, pendant la première guerre mondiale, un navire portugais (le Portugal alors pays neutre), estimant que celui-ci transportait une contrebande. Devant le tribunal, le Portugal soutint que cet acte était illicite au regard du droit international, et l'Allemagne répondit que cette mesure était prise en guise de « représailles licites » contre des violations analogues commises par l'Angleterre et ses alliés.
[755] Arrêt Projet Gabcikovo-Nagymaros, *op-cit*, p.55, paragraphe 83. Voir également arrêt relatif aux Activités militaires et paramilitaires, Rec., 1986, p.127, paragraphe 249.
[756] Voir les articles 53 et 64 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.
[757] Ann. IDI, op-cit, p. 710.
[758] Nous reviendrons plus amplement sur la problématique de la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme (chapitre 2 de ce titre).
[759] En plus de ces limitations de fond, l'article 50 ajoute, dans le paragraphe 2, que l'Etat lésé ne peut contrevenir à deux catégories d'obligations, à savoir les obligations au titre d'une procédure de règlement des différends applicable entre lui et l'Etat responsable, et les obligations concernant l'inviolabilité des agents, locaux, archives et documents diplomatiques ou consulaires.

Etats et les sanctions collectives, à savoir si l'intervention des secondes devrait ou non entraîner la suspension ou tout au moins une intégration des premières, dans le cadre prévu par les Nations Unies.

§ 2 : Les conséquences au regard de la pratique du Conseil de sécurité : les sanctions non militaires

Trois remarques préliminaires s'imposent. D'abord, le choix du terme « sanction » est délibéré. En effet, en droit international, il est généralement convenu aujourd'hui que le terme de sanction doit être réservé aux mesures prises par un organe d'une organisation internationale à l'égard d'un ou de plusieurs de ses membres qui ne respecteraient pas leurs obligations, sur la base des dispositions statutaires de l'organisation. Les sanctions prises par l'ONU contre tel ou tel pays en sont une parfaite illustration. Cependant, et c'est la deuxième remarque, il faut reconnaître que la charte des Nations Unies n'emploi pas le terme « sanction ». Mais, l'absence d'un mot, dans un texte, n'exclut pas nécessaire la présence de l'idée, et nul ne conteste d'ailleurs le pouvoir que dispose l'ONU, en l'occurrence le conseil de sécurité, de prendre des mesures qui peuvent être qualifiées de « sanctions ». Enfin, il n'est pas dans notre propos de s'attarder sur les différentes conceptions de la sanction dans la théorie juridique.

Il est admis par la quasi-totalité des auteurs que la sanction est la conséquence d'un comportement étatique contraire au droit international. Il s'ensuit qu'elle suppose généralement l'existence de règles contre la violation desquelles elle réagit, mais également en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'agression armée. Ces deux hypothèses peuvent se confondre, mais en la matière, c'est plutôt dans la deuxième que sont intervenues les sanctions contre les Etats ne respectant pas leurs obligations antiterroristes. Il s'agit en l'occurrence de sanctions non militaires (I) dont on appréciera l'utilisation dans la pratique (II).

I/ Les sanctions non militaires

Les sanctions non militaires sont prévues à l'article 41 qui se situe dans le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Il se lit ainsi : « *le conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prisses pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques* ».

A/ Signification et contenu

Comme nous l'avons précédemment signalé, la charte n'utilise pas le terme de sanction. Elle emploie en revanche plusieurs termes pour désigner les diverses mesures qu'elle prévoit dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales[760].

Sans nous étendre davantage sur la terminologie, on peut dégager du texte de l'article 41 deux remarques fondamentales. D'abord, les mesures prévues devraient en tout cas être « pacifiques » ou plus précisément ne devraient pas impliquer l'utilisation de la force armée. Si cette remarque reflète la distinction que fait la charte entre les mesures militaires et les mesures non militaires en les organisant dans deux articles séparés, il faut cependant la nuancer dans la pratique. En effet, au moment où le conseil de sécurité constate, en vertu de l'article 39, la menace contre la paix et la sécurité internationales, rien ne lui interdit de recourir simultanément aux mesures de l'article 41 (mesures non militaires) et à celles de l'article 42 (mesures militaires).

Ensuite, la deuxième remarque qui s'impose à l'application des sanctions non militaires tient au fait que celles-ci doivent se révéler nécessaires pour appliquer les décisions que le Conseil de sécurité a prises en vertu de l'article 39.

Le contenu de l'article 41 consiste en trois catégories de mesures non militaires inspirées par la volonté d'isoler plus ou moins le pays visé, à savoir les sanctions économiques, l'arrêt des communications de toutes sortes et la rupture des relations diplomatiques.

---

[760] « mesures » : articles 14, 15, 40, 41, 42, 48, 49 et 51 ; « mesures collectives » : article 1, paragraphe 1 ; « mesures de coercition » : article 2, paragraphe 7 ; « mesures provisoires » : article 40 ; « mesures coercitives » : article 53 ; « action » : articles 2, paragraphe 5, 11, paragraphe 2, 24, paragraphe 1, 42 et 106 ; « action préventive ou coercitive » : article 5 ; « action coercitive » : article 45 ; « mesures préventives ou coercitives » : article 50.

Les sanctions économiques visées ici doivent être entendues au sens large du terme. Celles-ci peuvent, en effet, porter non seulement sur la production des biens, mais aussi sur l'ensemble des échanges économiques, commerciaux ou financiers.

Quant aux moyens de communication, elles constituent le corollaire des mesures économiques, car celles-ci ne peuvent être productives si l'on permet à l'Etat visé d'entretenir toutes ces relations extérieures. Toutefois, il n'est pas exclu que l'interruption des communications soit employée comme une sanction autonome. Si l'on s'en tient à la lettre de l'article, le conseil de sécurité pourrait priver l'Etat visé d'avoir des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques, ainsi que d'autres sortes de communication.

Enfin, pour ce qui est des sanctions diplomatiques, il s'agit d'un prolongement des mesures de communication dans un domaine précis des relations interétatiques. En droit international général, l'établissement et la cessation des relations diplomatiques sont régis par le « droit de légation » qui repose sur le consentement mutuel. En vertu de ce droit, les Etats peuvent envoyer ou recevoir des représentants diplomatiques. Il faut pourtant noter que la légation passive, c'est-à-dire l'accueil des représentants diplomatiques étrangers ne constitue pas une obligation à la charge de l'Etat hôte, mais lui donne seulement la compétence de les recevoir[761]. Par conséquent, la rupture des relations diplomatiques est considérée, dans un cadre bilatéral, comme un acte discrétionnaire qui revêt un caractère symbolique plutôt qu'une sanction. Elle peut se présenter néanmoins comme un acte de coercition vis-à-vis de l'Etat visé dans le cas d'une action collective décidée par le conseil de sécurité.

La charte a amélioré sur ce point, le système de la SDN qui, selon l'article 16 du Pacte, laissait le déclenchement de telles sanctions à la discrétion des Etats membres. En outre, il faut noter que l'énumération susmentionnée n'est pas limitative, le conseil de sécurité disposant toujours de la possibilité de prendre d'autres mesures nécessaires dans une situation donnée. C'est ce que nous allons vérifier en étudiant l'application des sanctions non militaires dans trois situations relatives à notre étude.

[761] La CIJ a d'ailleurs précisé qu' « *aucun Etat n'a l'obligation d'entretenir des relations diplomatiques ou consulaires avec un autre Etat* », Rec., 1979, p. 20.

B/ L'application des sanctions non militaires dans les trois cas déjà étudiés

Ce sont des situations déjà étudiées précédemment. Il s'agit donc ici de faire une étude sommaire des régimes de sanctions concernant les trois cas visés, à savoir la Libye, le Soudan et les Taliban.

1/ La Libye

Suite à l'inexécution de la Libye de la résolution 731 (1992) du 21 janvier 1992, le conseil de sécurité a haussé le ton par l'adoption de la résolution 748 (1992), mettant ainsi en lumière l'ampleur des pouvoirs dont il dispose dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. En qualifiant la situation – en l'occurrence le refus d'exécution d'une décision antérieure - de menace contre la paix et la sécurité internationales, le conseil se met en effet en position de faire application des pouvoirs considérables dont il dispose en vertu du chapitre VII de la charte. En l'espèce, la résolution 748 (1992), expressément fondé sur le chapitre VII, impose une série de sanctions non militaires contre la Libye, portant sur :

-l'interdiction de survol, de décollage et d'atterrissage depuis la Libye (ainsi que la maintenance technique des avions),

-la vente ou la fourniture d'armes, de même que la maintenance d'équipements militaires, de police et de pièces détachées y afférentes,

-la réduction du personnel diplomatique et consulaire[762].

Ce train de mesures coercitives atteste incontestablement que le conseil de sécurité dispose d'un puissant pouvoir de pression pour amener les Etats visés à se conformer aux demandes ou aux injonctions qui leur ont été préalablement adressées. Ce pouvoir est d'autant plus appréciable qu'en l'espèce la résolution 748 (1992) précise que les sanctions ainsi édictées « *s'appliqueront jusqu'à ce que le conseil de sécurité décide que le Gouvernement libyen s'est conformé aux dispositions des paragraphes 1 et 2* » de la résolution. Il revient donc au seul conseil de sécurité d'apprécier si la Libye a satisfait aux demandes et injonctions qui lui ont été adressées.

Le régime de sanctions contre la Libye a un impact dans la mesure où l'affaire de Lockerbie a reçu une solution par un compromis entre les différends pays concernés. En effet, à la suite d'un accord, les deux agents libyens soupçonnés d'être impliqués dans l'attentat de

[762] Voir résolution 748 (1992), paragraphes 3 à 6.

1988 ont été jugés par la Haute Cour de justice écossaise siégeant en territoire néerlandais[763]. La décision rendue (en première comme en appel, l'un des suspects a été reconnu coupable, l'autre acquitté) a permis d'arriver à un règlement définitif de cette affaire. En effet, dans une lettre adressée au Conseil de sécurité, la Libye indique qu'il accepte d'indemniser les victimes[764]. Par conséquent, le Conseil a pris acte et a mis un terme aux mesures coercitives pesant sur la Libye[765]

2/ Le Soudan

En l'espèce, il s'agit de trois personnes qui, suspectées d'être impliquées dans un attentat contre le président égyptien en visite en Ethiopie, en 1995, ont trouvé refuge au Soudan. Le conseil de sécurité a, dans la résolution 1044 (l1996) adoptée le 31 juillet 1996, adressé un certain nombre de demandes spécifiques au Soudan[766]. En l'absence de réponse du gouvernement soudanais à ces demandes, le conseil a adopté, trois mois plus tard une nouvelle résolution dans laquelle il hausse le ton : « *considérant que le refus de se conformer aux demandes énoncées au paragraphe 4 de la résolution 1044 (1996) dans lequel persiste le Gouvernement soudanais constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales* »[767].

Comme dans le cas précédemment de la Libye, le conseil de sécurité se place ainsi dans le cadre du chapitre VII de la charte et exige que le Soudan se conforme aux demandes formulées dans la résolution 1044 (1996). Cette exigence est, elle aussi, assortie de l'adoption de sanctions, dont la portée est toutefois moins importante que celle adoptées contre la Libye. Il s'agit, en l'occurrence, de sanctions diplomatiques (réduction du nombre des agents diplomatiques et consulaires soudanais sur le territoire des Etats membres), de mesures restrictives concernant l'entrée et les déplacements d'officiels soudanais sur le territoire des Etats membres, et de l'interdiction pour les organisations internationales et régionales d'organiser de conférences au Soudan[768].

---

[763] Voir M. COSNARD, « Observations à propos de l'arrêt rendu par la Haute Cour de justice écossaise dans l'affaire de Lockerbie », AFDI, 2000, pp 643-653.
[764] Lettre du 15 août 2003, doc. S/2003/818. Tout en acceptant d'indemniser les victimes des attentas de 1988 et de 1989, le gouvernement ne reconnaît pas expressément sa responsabilité directe dans les deux attentats, mais se limite à « assumer la responsabilité des actes de ses agents ». Le règlement de l'affaire de Lockerbie a permis à la Libye d'être « fréquentable » à nouveau.
[765] Résolution 1506 (2003) du 12 septembre 2003.
[766]Voir résolution 1044, paragraphe 4
[767] Résolution 1054 (1996) du 26 avril 1996, avant-dernier considérant du préambule.
[768] Résolution 1054 (1996), paragraphes 3 et 4.

Les mesures coercitives contre le Soudan ont été levées en 2001, le Conseil de sécurité estimant que cet Etat s'est finalement conformé aux exigences de ses résolutions antérieures[769].

3/ Les Taliban

Les situations étudiées antérieurement mettaient en cause des faits de terrorisme impliquant des Etats. Cette fois, c'est une entité non étatique - en l'occurrence les Taliban qui se sont emparés du pouvoir en Afghanistan mais non reconnus en tant gouvernement de celui-ci - que le conseil adresse certaines demandes. En effet, l'arrivée au pouvoir des Taliban en Afghanistan a suscité l'adoption de plusieurs résolutions du conseil de sécurité inspirées par la volonté de lutter contre le terrorisme international[770].

Mais, ce sont plutôt les liens des Taliban avec Oussama Ben Laden et son organisation, Al Qaïda, qui sont plus spécifiquement dénoncés par le conseil de sécurité[771]. Les résolution 1267 (1999) et 1333 (2000) ont ainsi créé un dispositif de sanctions (gel des avoirs et des ressources financières), d'une part contre les Taliban et d'autre part, contre Ben Laden, son organisation (Al Qaïda) et ses affidés. Ce dispositif était, rappelons-le, initialement fondé sur la collusion entre les Taliban au pouvoir en Afghanistan et l'organisation Al Qaïda. A la chute des Taliban, un nouveau régime de sanctions « déterritorialisé » fut adopté par la résolution 1390 (2002) du 16 janvier 2002, qui prévoit, outre le gel des avoirs et des ressources financières, des interdictions d'entrée et de transit ainsi qu'une interdiction de fourniture d'armes. La liste des personnes et entités visées par ces sanctions comporte aujourd'hui plus de 350 noms.

Le 20 janvier 2004, le conseil de sécurité a franchi une nouvelle étape en adoptant la résolution 1526 (2004) destinée à améliorer le régime de sanctions du « Comité 1267 », en renforçant le mandat de son groupe de suivi[772].

De ces trois situations étudiées, on soutient l'idée selon laquelle, « *un Etat qui encourage le terrorisme international peut être considéré, selon la communis opinio internationale (maintes fois exprimée par l'Assemblée générale des Nations Unies), comme attentant à la*

[769] Résolution 1372 (2001) du 28 septembre 2001.
[770] Voir entre autres, la résolution 1076 (1996) du 22 octobre 1996, la résolution 1193 (1998) du 28 août 1998, dans laquelle le conseil « *exige des factions afghanes qu'elles s'abstiennent d'héberger des terroristes* (…) » (paragraphe 15).
[771] Rappelons que O. Ben Laden est poursuivi par la justice américaine pour les attentats à la bombe perpétrés contre les ambassades des Etats-Unis à Nairobi et à Dar es Salam en 1998.
[772] Voir nos développements antérieurs (1e partie, titre 2, chapitre 2).

paix entre les nations, et peut être soumis à des sanctions tant qu'il ne démontre pas de renoncer à ce comportement »[773]. En effet, c'est le rôle de la communauté internationale, et en premier lieu du conseil de sécurité, de faire « rentrer dans les rangs » un Etat perturbateur en lui imposant le respect de la légalité internationale à travers l'acceptation des résolutions du Conseil de sécurité, dont la mise en œuvre incombe en dernier ressort aux Etats membres de l'ONU. En théorie, cette mise en œuvre ne devrait pas poser de problème. Car, l'article 2, paragraphe 5 de la charte énonce deux principes entraînant deux obligations complémentaires : une obligation positive avec le devoir d'assistance à l'ONU lorsqu'elle entreprend une action ; une obligation négative avec le devoir d'abstention de toute aide à un Etat sanctionné. Un lien étroit est ainsi établi entre ce paragraphe 5 et le chapitre VII, notamment l'article 41 qui explique et précise les obligations des Etats membres. En revanche, il est parfois difficile d'obtenir des Etats non membres le respect scrupuleux des décisions du conseil de sécurité, ce qui peut affaiblir le dispositif de sanctions mis en place.

Mais au-delà de ces difficultés éventuelles d'application, surgit une autre question liée à la terminologie. En droit international, le terme « sanction », naguère courant, a tendance à être remplacé par des formules plus neutres, comme « mesures coercitives » ou encore « contre-mesures ». Il existe, en effet, un réflexe de méfiance de plus en plus grandissant à l'égard du terme « sanction », entaché de connotation négative. Cette vision est toutefois réductrice, car elle méconnaît la dimension positive de la sanction, celle qui permet d'en faire un instrument, parmi d'autres, du respect de la légalité internationale. C'est seulement à cette fin que les sanctions devraient être utilisées.

[773] B. CONFORTI, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix et d'un acte d'agression », in *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace keeping and Peace building*, Colloque de La Haye, 21-23 juillet 1992, p. 60.

II/ Du bon usage des sanctions contre les pays défaillant en matière de terrorisme

Les sanctions sont un instrument à la disposition du conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la charte, dans le but de modifier le comportement de l'Etat cible. Aussi, pour être efficaces dans un domaine aussi sensible qu'est le terrorisme, elles doivent satisfaire à un certain nombre de critères.

A/ Les sanctions ciblées dites « *smart sanctions* »

Les sanctions globales frappent indistinctement les Etats et leurs citoyens. Elles ont le plus souvent des répercussions très négatives sur la population civile du point de vue humanitaire. En revanche, les sanctions ciblées (« *smart sanctions* ») sont généralement plus efficaces et protègent mieux les populations contre tout effet néfaste. En effet, les sanctions ciblées se concentrent sur les dirigeants du pays objet des mesures coercitives.

C'est dans ce sens que doivent intervenir les sanctions contre les pays violant leurs obligations internationales en matière de lutte contre le terrorisme. A cet égard, des mesures suivantes peuvent être appliquées :

- restrictions dans le commerce de biens spécifiques (armes, diamants) ;
- restrictions de déplacement des autorités ;
- blocage des avoirs personnels des gouvernants.

Par ailleurs, le maintien d'un régime de sanctions ne doit pas être automatique, mais résulter d'une décision positive du Conseil de sécurité sur la base d'un examen périodique de la situation. Il est donc essentiel que le Conseil soit amené revoir régulièrement le dispositif de sanctions, en évaluant tant son efficacité politique que ses éventuels effets négatifs (impact humanitaire sur les populations et impact sur les Etats tiers).

B/ Des sanctions assorties de critères précis pour leur levée

Les sanctions sont un instrument de pression dont dispose le conseil de sécurité en vue d'atteindre un objectif, à savoir la restauration de la paix et la sécurité internationales. Il s'agit de provoquer le changement de comportement d'un Etat ou d'une entité. Les sanctions doivent être incitatives et non pas punitives, et doivent disparaître une fois le résultat atteint, c'est-à-dire en cas de changement d'attitude de leurs destinataires.

C'est ainsi que le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1506 (2003)[774], portant sur la levée, avec effet immédiat, des sanctions imposées à la Libye par les résolutions 748 (1992) et 883 (1993). Le conseil de sécurité a de ce fait levé les interdictions frappant les vols aériens, les achats d'armes la représentation à l'étranger, les déplacements de certains ressortissants libyens et les avoirs financiers. Le conseil a fondé sa décision, prise en vertu du chapitre VII de la charte, sur quatre énumérés dans le préambule de la résolution, dont l'acceptation par la Libye de la responsabilité des actes de ses représentants dans la destruction, en 1988, de l'appareil de la compagnie Pan Am au-dessus de Lockerbie en Ecosse, et celle, en 1989, de l'appareil de la compagnie UTA au dessus du désert Ténéré au Niger. Au titre d'autres faits, le conseil de sécurité a accueilli avec satisfaction l'acceptation par la Libye du paiement d'une indemnité appropriée aux victimes et à leurs familles, sa renonciation au terrorisme et son engagement à donner suite à toute nouvelle demande de renseignements au sujet de l'enquête relative à l'explosion de l'appareil de la compagnie Pam Am.

De même, le Conseil de sécurité avait adopté, quelques années avant, une résolution prévoyant la levée des sanctions imposées depuis 1996 au Soudan. Les Etats-Unis se sont abstenus, alors que les quatorze autres membres du conseil de sécurité ont voté la levée de ces sanctions justifiée par la coopération du Soudan dans la lutte contre le terrorisme.

Il faut indiquer en dernière analyse que ces instruments, régionaux ou internationaux, de lutte contre le terrorisme doivent être appliqués en pleine concordance avec les dispositions des instruments internationaux destinés à protéger les droits de l'homme. C'est en effet de leur combinaison que résulte également la primauté du droit international qui doit tenir compte à la fois des instruments juridiques répressifs tout en protégeant les droits fondamentaux de la personne. Equilibre subtil, difficile mais indispensable car il est évident que la protection des droits de l'homme et celle des victimes du terrorisme doivent bénéficier d'une égale attention.

[774] Adoptée le 12 septembre 2003 par 13 voix pour et 2 abstentions (Etats-Unis et France)

Chapitre 2 :

La lutte contre le terrorisme et droits de l'homme : le dilemme entre l'obligation de protéger toute personne contre le terrorisme et l'obligation de respecter les droits de l'homme

Les « droits de l'homme »[775] s'entendent généralement des droits et des libertés fondamentales que détiennent les individus, de par leur qualité d'êtres humains, vis-à-vis de l'Etat. Ils sont une notion relativement récente, leur protection sur le plan international n'ayant véritablement pris forme qu'après 1945. Sur le plan universel, la Déclaration universelle de 1948, puis les deux Pactes des Nations Unies de 1966[776] constituent une « charte » d'une grande importance en matière de protection des doits et libertés fondamentaux. Parallèlement, les organisations régionales ont développé des efforts en vue de garantir et promouvoir le respect des droits de l'homme, en tenant compte de leurs traditions spécifiques[777]. Ces efforts ne sont pas « *contradictoires avec l'entreprise universelle, mais s'inscrivent dans un rapport de complémentarité. En cas de concurrence entre les divers instruments, la solution réside dans l'application de la clause la plus favorable aux droits de l'homme* ».[778] Ces différents instruments sont unanimes : les Etats ont l'obligation de respecter et de faire respecter un certain nombre de droits humains dont jouissent toutes personnes sous leur juridiction.

Selon le dictionnaire Le petit Larousse, le terme « dilemme » se définit comme un « *raisonnement comprenant deux prémisses contradictoires, mais menant à une même conclusion, laquelle, par conséquent, s'impose* ». Le dilemme qui se pose entre la lutte contre le terrorisme n'est pas nouveau et a déjà fait l'objet de nombreux développements au sein du système des Nations Unies[779]. Mais, il faut reconnaître toutefois que le lien entre la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme n'a été reconnu, au moins aux Nations

[775]Le terme « homme » désigne ici la personne humaine (homo) et non l'appartenance au sexe masculin (vir) ; c'est la raison pour laquelle nous utiliserons invariablement d'autres termes synonymes comme « droits humains » ou « droits de la personne ».
[776]Il s'agit du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
[777] Parmi les conventions adoptées au niveau régional, on retiens entre autres : la convention européenne des droits de l'homme de 1950 ; la convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969 ; la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ; la charte arabe des droits de l'homme de 1994.
[778] Voir G. COHEN-JONATHAN, *La protection internationale des droits de l'homme*, Documents réunis et commentés, La Documentation française, Ed. 2007.
[779] Voir les résolutions de l'AGNU

Unies, qu'à la conférence mondiale de Vienne de 1993.[780] Selon madame Kalliopi KOUFA, « *il y a manifestement un lien étroit entre le terrorisme et l'exerce des droits et libertés de l'individu. Ce lien est directement perceptible lorsque des groupes ou des individus se livrent à des activités terroristes et, ce faisant, tuent ou blessent des gens, les privent de leur liberté, détruisent leurs biens ou sèment la terreur par la menace et l'intimidation. Il l'est indirectement lorsqu'un Etat réagit au terrorisme en adoptant une politique et des pratiques qui dépassent les limites de ce qui peut être admis en droit international et se soldent par une violation des droits de l'homme, comme les exécutions extrajudiciaires, la torture, les procès iniques et autres mesures de répression illicites qui portent atteinte aux droits de l'homme non seulement des terroristes mais aussi des civils innocents* »[781].

Il s'agit donc d'une part d'un effet direct, le terrorisme étant en lui-même une violation pure et simple des droits de l'homme, notamment le droit à la vie et à l'intégrité physique. D'autre part, le terrorisme a un effet indirect sur les droits de l'homme. De part sa violence destructrice qui engendre l'angoisse et l'anxiété parmi la population et les difficultés rencontrées pour le combattre, le terrorisme incite en effet les Etats à prendre des mesures répressives draconiennes qui s'affranchissent souvent des droits de l'homme. La plupart des Etats ont ainsi réagi aux attentats du 11 septembre en adoptant à la hâte de nouvelles lois nationales sur la sécurité et une législation d'urgence ainsi qu'en mettant en place de nouvelles mesures de surveillance et méthodes d'enquête pour combattre le terrorisme. Bien que les Etats aient l'obligation de protéger les personnes sous leurs juridictions des actes terroristes, les mesures adoptées par certains Etats constituent une menace grave pour les droits de la personne. Lorsqu'un sentiment d'insécurité prévaut, le vrai défi consiste non pas à promouvoir la sécurité aux dépens des droits humains, mais plutôt à assurer le plein respect de ces droits pour tous. Selon Marry Robinson, alors Haut commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme, « *certains ont suggéré qu'il n'est pas possible d'éradiquer efficacement le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme. Or, cette suggestion est fondamentalement erronée. A long terme, la seule garantie de sécurité réside dans le respect des droits et droit international* »[782].

En d'autres termes, le respect des droits de l'homme doit être au cœur des mesures antiterroristes. Par conséquent, si les Etats sont dans l'obligation de protéger toute personne contre le terrorisme (section 1), ils sont également tenus de respecter le caractère inviolable de

[780] Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui s'est tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993, a abouti à l'adoption de la Déclaration et Programme d'action de Vienne (document A/CONF.157/23).
[781] K. KOUFA, Terrorisme et droits de l'homme, Rapport préliminaire, 7 juin 1999, p 8.
[782] Déclaration lors de la 59ème séance de la commission des droits de l'homme des Nations Unies, 20 mars 2002.

certains droits fondamentaux de la personne à l'égard des personnes soupçonnées de terrorisme (section 2).

Section 1 : L'obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme

De prime abord, rappelons l'obligation de diligence ou de vigilance que le doit international fait peser sur les Etats en matière de prévention du terrorisme[783]. Son orientation est cependant quelque peu différente : alors qu'elle vise en général à assurer la préservation des droits des autres Etats en prévenant la perpétration d'actes qui leur seraient hostiles, l'obligation de vigilance qui est demandée aux Etats ici vise plutôt à assurer la protection des droits des personnes vivant sur leur territoire, indépendamment de leur nationalité. En d'autres termes, l'Etat doit veiller à ce que des particuliers ne puissent, en raison d'un défaut de vigilance de la part des autorités étatiques, porter atteinte aux droits et libertés d'autres particuliers.

L'obligation des Etats de lutter contre le terrorisme, en vue de garantir la pleine jouissance des droits fondamentaux à leur population, a été rappelée par l'Assemblée générale des Nations Unies, de façon plus insistante encore, après les attentats du 11 septembre 2001[784].

Dans son avis consultatif rendu en l'affaire des *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la cour internationale de justice a observé dans le même sens que « *Israël doit faire face à des actes de violence indiscriminés, nombreux et meurtriers, visant sa population civile. Il a le droit, et même le devoir, d'y répondre en vue de protéger la vie de ses citoyens. Les mesures prises n'en doivent pas moins demeurer conformes au droit international public* »[785].

Toutefois, « *If there is a question of dilemmas in combating terrorism, these dilemmas can be phrased in terms of the application of various human rights.* (…) *The international regulations concerning the protection of human rights themselves provide to a great extent,*

[783] Supra, chapitre 1 de ce titre
[784] AGNU, Res. 56/160 du 19 décembre 2001 ; voir également les résolutions de la commission des droits de l'homme des Nations Unies sur le thème « Droits et terrorisme » : 2001/37 du 23 avril 2001 ; 2003/37 du 23 avril 2003 ; 2004/44 du 22 avril 2004.
[785] CIJ, Avis consultatif du 9 juillet 2004, Rec., paragraphe 141. La commission européenne des droits de l'homme a rappelé aussi que le terrorisme « *place les Etats démocratiques devant le problème d'une criminalité grave et organisée qu'ils doivent juguler pour préserver les droits fondamentaux de leurs citoyens* » (Requêtes n° 8022/77 et n° 8027/77).

the guidelines for resolving the questions concerning the acceptable and unacceptable measures in the fight against terrorism"[786].

En effet, en réponse à l'impératif sécuritaire, en général, et de lutte contre le terrorisme, en particulier, le droit international relatif aux droits de la personne reconnaît et fournit, au moyen, par exemple, de clauses restrictives et dérogatoires, des mécanismes en vue desquels la restriction (§ 1) ou la suspension (§ 2) de certains droits peut être jugée comme nécessaire et permise dans des circonstances exceptionnelles afin de protéger les droits humains. En même temps, les instruments internationaux pertinents insistent sur l'existence de droits auxquels aucune dérogation n'est admise (§ 3).

Donc, les attentats du 11 septembre 2001 ne changent en rien les préceptes fondamentaux. Comme l'a rappelé l'ancienne Haut commissaire aux droits de l'homme « *pour être efficace, une stratégie internationale de lutte contre le terrorisme devrait utiliser les droits de l'homme comme cadre fédérateur* » et « *la promotion et la protection des droits de l'homme sont au cœur de toute stratégie efficace de lutte contre le terrorisme* »[787].

§ 1 : Les restrictions apportées aux droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme

Les instruments de protection des droits de l'homme envisagent la possibilité pour les Etats parties d'énoncer des restrictions à un certain nombre de droits et libertés lorsqu'ils doivent faire face à une situation qui requiert un certain équilibre entre les droits d'un individu et l'intérêt commun, le bon fonctionnement de la société. Même si l'Etat ne doit pas faire preuve d'un état d'urgence pour justifier d'une restriction, certaines conditions doivent tout de même être satisfaites pour que celle-ci soit autorisée. Les restrictions doivent être de nature exceptionnelle et doivent être interprétées restrictivement. En effet, les Etats ne peuvent avoir recours aux restrictions que dans les circonstances limitées prévues, en l'occurrence, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.[788]

Les dispositions relatives aux restrictions contenues dans le Pacte découlent de l'article 29, paragraphe 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui stipule que : « *Dans*

---

[786] Declaration of the Netherlands Helsinki Committee on the Fight Against Terrorism and the Protection of Human Rights- A resolvable conflict, International Helsinki Federation for Human Rights, 17 septembre 2003, p.2.

[787] M. ROBINSON, « Droit de l'homme : un cadre fédérateur », rapport présenté à la 58ème session de la commission des droit de l'homme des Nations Unies (E/CN.4/2002/18).

[788] Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 23 mars 1976, conformément à son article 49).

l'exercice de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et bien-être général dans une société démocratique ». Dans le Pacte, contrairement à la Déclaration universelle des droits de l'homme, les restrictions ne sont pas contenues dans un seul et même article mais sont disséminées à travers le texte. Le Pacte prévoit en effet, dans différents articles, un certain nombre de buts qui seuls légitimes des restrictions : la protection de la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public (autant de références sur lesquelles fonder des mesures antiterroristes), mais également la protection de la santé ou de la morale publique, et dans certains pour protéger les droits et les libertés d'autrui[789].

Le recours à la limitation de certains droits a été envisagé, selon le professeur P. KLEIN, « *comme une manière acceptable pour les Etats d'accroître leur marge de manœuvre en vue de lutter contre la préparation ou la perpétration d'actes de terrorisme* (…) »[790]. Mais sur un plan plus général, la technique des restrictions consiste à ménager la souveraineté des Etats, car elle exclut l'application pure et simple de la hiérarchie des normes : la primauté d'une norme internationale se trouve tempérée par la prise en considération d'intérêts nationaux, « parfois prioritaires »[791].

Ces restrictions affectent principalement à la liberté de mouvement et au libre choix de la résidence (article 12, paragraphe 3), l'exclusion de la presse et public à la totalité ou à une partie d'un procès (article 14, paragraphe 1), à la liberté d'expression (article 19, paragraphe 3), à la liberté de réunion (article 21)[792].

Mais, il y a lieu de noter que la technique de restriction accordée aux Etats parties aux instruments de protection des droits de l'homme ne confie pas à ces derniers un pouvoir totalement discrétionnaire. La fin ne justifiant pas les moyens, toutes les clauses de limitation contenues, par exemple, dans le Pacte, imposent que les restrictions soient fondées sur la loi nationale.[793]Les références spécifiques faites au droit national prennent diverses formules telles que « prévu par la loi », « prescrit par la loi » ou « en conformité avec la loi », mais on reconnaît généralement à ces termes une signification assez proche qui implique toujours le respect du principe de légalité. A titre d'illustration, nous pouvons évoquer le droit à la vie

[789] Voir les articles 12, paragraphe 3, 18, paragraphe 3, 19, paragraphe 3, 21 et 22, paragraphe 2, du Pacte.
[790] P. KLEIN, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op-cit*, p. 418.
[791] Voir M.DELMAS-MARTY, *Raisonner la raison d'Etat, vers une Europe des droits de l'homme*, Paris, PUF, 1989, pp 22 et s.
[792] Pareilles restrictions existent également dans la convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950. Voir les articles 8 à 11.
[793] Exception faite à l'article 14, paragraphe 1.

privée qui est l'une des libertés les plus menacées depuis le 11 septembre 2001. Pourtant, ce droit est protégé par de nombreuses constitutions nationales, mais également par l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans la bousculade actuelle pour appréhender des suspects avant qu'ils ne passent à l'acte, l'utilisation d'équipements de surveillance de pointe par les forces de police et de sécurité semble justifiée. Aux Etats-Unis, par exemple, les compagnies de téléphonie et les fournisseurs d'accès Internet ont été invités à collaborer avec le FBI (Federal Bureau of Investigation) pour l'interception des messages téléphoniques et des courriels[794].

En plus des restrictions, les instruments de protection des droits de l'homme autorisent les Etats à prendre des mesures dérogatoires.

§ 2 : Les dérogations apportées aux droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme

Dans le dictionnaire, le verbe « déroger » signifie « enfreindre » ou « violer » une loi ou une convention. Mais reconnaissons avec M. DELMAS-MARTY que « *la langue du droit ne traite pas de façon équivalente les manquements à la loi selon que l'auteur est un simple particulier ou l'Etat. Celui-ci ne commet pas d'infraction, il déroge* ».[795]Ainsi, au-delà des mesures visant à restreindre la jouissance de certains droits et libertés dans certaines circonstances pour assurer la sécurité ou l'ordre public, la majorité des instruments internationaux et régionaux protecteurs des droits de l'homme envisagent également des situations plus dramatiques où l'existence même de l'Etat se voit mise en cause. La différence majeure entre restrictions et dérogations peut se résumer comme suit : alors que les premières sont des ingérences rendant l'exercice des droits concernés plus difficiles (ils sont restreints mais subsistent), les secondes sont de véritables mises à l'écart de ceux-ci.

Les Etats parties sont, dans ce dernier cas, habilité à déroger à la plupart des droits protégés. Néanmoins, si des mesures dérogatoires sont permises, celles-ci doivent l'être sur la base des conditions de fond (I) et de forme (II).

---

[794] Voir, entre autres, M. RATNER, « Les libertés sacrifiées sur l'autel de la guerre », Le Monde diplomatique, novembre 2001, p.21 ; J-C PAYE, *La fin de l'Etat de droit. La lutte antiterroriste : de l'état d'exception à la dictature*, *op-cit*., pp 28-34 ; C. CAMUS, *La guerre contre le terrorisme. Dérives sécuritaires et dilemme démocratique*, Paris, éd. du Félin, 2007, 151p.

[795] M. DELMAS-MARTY, *op-cit*, p.19.

I/ Les conditions de fond

L'article du pacte international relatif aux droits civils et politiques constituent la base légale en vertu de laquelle les Etats sont habilités à suspendre un certain nombre de droits protégés. Celui-ci stipule, en effet, que : « [d]*ans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur imposent le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale* »(paragraphe 1). Pareille possibilité de dérogation se retrouve énoncée dans les différents instruments régionaux de protection des droits de l'homme[796].

De ce qui précède, nous pouvons dire que si l'Etat est habilité à prendre des mesures dérogatoires, celles-ci doivent répondre à quatre conditions cumulatives. Elles ne peuvent être adoptées :

-que dans le cas où un danger exceptionnel menace l'existence de la nation ;

-que dans la stricte mesure où la situation l'exige ;

-qu'elles ne soient pas incompatibles avec les autres obligations du droit international ;

-et qu'elles ne soient pas discriminatoires.

Ces quatre exigences nécessitent des éclaircissements.

A/ Un danger exceptionnel menaçant l'existence de la nation

La première condition est celle d'un « danger public exceptionnel » qui « menace l'existence de la nation ». Il faut dire que tout trouble ou toute catastrophe n'entre pas automatiquement dans la catégorie d'un danger exceptionnel qui menace la vie de la nation. Pendant un conflit armé, international ou non, les règles du droit international humanitaire deviennent applicables et contribuent, outre les dispositions de l'article 4 et du paragraphe 1

[796] Voir entre autres, l'article 15 de la convention européenne des droits de l'homme, l'article 27 de la convention américaine relative aux droits de l'homme, l'article 4, b de la charte arabe des droits de l'homme. Sur l'absence d'une telle clause dans la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, voir F. OUGUEROUZ, « L'absence de clause de dérogation dans certains traités relatifs aux droits de l'homme », RGDIP, 1994, pp289-336.

de l'article 5 du Pacte, à empêcher tout abus des pouvoirs exceptionnels par un Etat. Le Pacte stipule que même pendant un conflit armé, des mesures dérogatoires ne peuvent être prises que si, et dans la mesure où, cette situation constitue une menace pour la vie de la nation.

Mais relativement au sujet qui nous occupe, la question est de savoir quand et dans quelle mesure il peut être dérogé à certains en matière de lutte contre le terrorisme.

Selon le professeur, P. KLEIN, « *le fait pour un Etat d'être confronté à des activités terroristes d'envergure a été reconnu à diverses reprises comme une circonstance où l'existence de la nation pouvait être considéré comme étant en péril* (…) »[797]. Dans cette situation, l'Etat concerné peut légalement déroger à certains droits protégés dans la lutte qu'il mène contre les activités terroristes en cause. Mais, tout acte terroriste ne menace pas l'existence de la nation. Selon les experts ayant élaboré les principes de Syracuse sur « les dérogations et les limitations en droit international » de 1984, une menace contre l'existence de la nation est celle qui :

« *(a) affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the state, and*

(b) Threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the state or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognized in the covenant"[798].

A l'occasion de son arrêt Lawless[799], la cour européenne des droits de l'homme a défini le « danger public menaçant la vie de la nation » comme étant « *une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'Etat* ».

La cour a jugé que les activités terroristes menées à l'époque sur le territoire irlandais et en dehors de celui-ci avaient créé une situation qui correspondait bien à cette définition[800]. Selon la cour européenne, la situation était telle en Irlande en 1957 que l'application des lois ordinaires apparaissait manifestement insuffisante pour assurer le maintien de l'ordre, ce qui

---

[797] « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op-cit*, p.423.

[798] The Siracusa principles on the limitation and derogation provisions in the international covenant on civil and political rights, Human Rights Quaterly, vol.7, n°1 (1985), principle 39.

[799] Le requérant était soupçonné d'appartenir au mouvement terroriste IRA et se plaignait de violations de l'article 5 de la convention relatif au droit de la liberté et de la sûreté. Le gouvernement irlandais, pour sa part, estimait qu'une telle violation était couverte par les dérogations admises au titre de l'article 15 de la convention européenne des droits de l'homme.

[800] Affaire Lawless contre Irlande, Arrêt du 1er juillet 1961, série A, n° 1, p56, paragraphe 28. Il s'agit du premier arrêt rendu par la cour sur le fond d'une affaire depuis son entrée en fonction en 1960.

justifiait la proclamation, par les autorités irlandaises, d'un état d'exception, assorti de dérogations aux obligations de la convention européenne des droits de l'homme[801].

De la même manière, la cour européenne des droits de l'homme a considéré, dans l'affaire Aksoy, que « *l'ampleur et les effets de l'activité terroriste du PKK dans le sud-est de la Turquie ont indubitablement créé, dans la région concernée, un danger public menaçant la vie de la nation* »[802]

Apportant plus de précision, la commission européenne des droits de l'homme a déterminé qu'une « urgence publique » ne peut être considérée comme « menaçant la vie de la nation » que si les critères suivants sont réunis :

-it must be actual or imminent,

-its effects must involve the whole nation,

-the community continuance of the organized life of the community must be threatened,

-the crisis or danger must be exceptional in that the normal measures or restrictions permitted by public safety, health and order are plainly inadequate[803].

B/ Des mesures dérogatoires proportionnelles

Une condition fondamentale à remplir concernant toutes mesures dérogeant aux dispositions du Pacte, telles qu'énoncées au paragraphe1 de l'article 4, est que ces dérogations ne soient permises que dans « la stricte mesure où la situation l'exige ». Cette condition vise la durée, l'étendue géographique et la portée matérielle de l'état d'urgence et de toute dérogation appliquée par l'Etat du fait de l'état d'urgence. L'obligation de limiter les dérogations à ce qui est strictement exigé par la situation a son origine dans le principe de proportionnalité qui est commun aux pouvoirs de dérogation et de restriction. En outre, le simple fait qu'une dérogation admise à une disposition du Pacte puisse être en soi exigée par les circonstances ne dispense pas de montrer également que les mesures spécifiques prises conformément à cette dérogation sont dictées par les nécessités de la situation. Cette condition fait obligation aux Etats parties de justifier précisément non seulement leur décision de proclamer un état d'exception, mais également toute mesure concrète découlant de cette proclamation.

---

[801]Ibidem, p.58, paragraphe 205.

[802] Affaire ASkoy contre Turquie, 18 décembre 1996, Rec., 1996-VI, n° 26, p. 2281, paragraphe 70.

[803] European Commission of Human Rights, Report of the commission, 12a Yearbook Eur. Conv. Human Rights (1969), pargraphe 153.

L'Etat partie qui entend invoquer le droit de déroger au Pacte, lors, par exemple, d'activités terroristes d'une certaine ampleur, doit pouvoir justifier que toutes les mesures qu'il a prises et qui dérogent au Pacte sont strictement exigées par la situation. Le comité des droits de l'homme des Nations Unies a souligné qu'il ne suffit pas aux Etats de démontrer que les mesures dérogatoires sont justifiées par l'exigence de la situation exceptionnelle, mais également qu'elles sont nécessaires.[804]

Par ailleurs, le fait que le paragraphe 2 de l'article 4 du stipule que certaines dispositions du Pacte ne sont pas susceptibles de dérogation ne signifie pas, a contrario, qu'il est permis de déroger à volonté à d'autres articles du Pacte, même lorsqu'il y a une menace pour l'existence de la nation. L'obligation de limiter toutes les dérogations au strict minimum nécessaire pour faire face aux exigences de la situation implique pour les Etats parties de procéder à une analyse minutieuse en se fondant sur chaque article du Pacte et sur une évaluation objective de la situation en question.

Au niveau européen, la cour de Strasbourg a précisé l'étendue respective de la marge de manœuvre dont disposent les Etats dans ce cadre et du contrôle juridictionnel qu'elle est susceptible d'exercer à cet égard. Elle a ainsi rappelé « *qu'il incombe à chaque Etat contractant, responsable de « la vie de* [sa] *nation* », de déterminer si un « *danger public* » la menace et, dans l'affirmative, jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger, comme sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer. Partant de là, on doit leur laisser en la matière une large marge d'appréciation. Les Etats ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine. La cour a compétence pour décider, notamment, s'ils ont excédé la « *stricte mesure des exigences de la crise* (…) »[805].

[804] " This condition requires that states parties provide careful justification not only for their decision to proclaim a state of emergency but also for any specific measures based on such a proclamation", Human Rights Committee, General Comment n° 29, para. 5.

[805] Voir l'affaire Brannigan et McBride contre Royaume-Uni, 26 mai 1993, série A, n° 258-B, paragraphe 47. Il s'agit de deux ressortissants irlandais arrêtés et détenus en Irlande du Nord sur la base de la législation d'exception.

C/ La compatibilité des mesures dérogatoires aux obligations internationales de L'Etat

Cette condition exige que les mesures adoptées par les Etats ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international. C'est ce que prévoit le paragraphe1 de l'article 4 du Pacte qui exige qu'aucune mesure dérogeant aux dispositions du Pacte ne soit pas incompatible avec les autres obligations qui incombent aux Etats en vertu du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire. En d'autres termes, l'article 4 du Pacte ne saurait être interprété comme justifiant une dérogation aux dispositions du Pacte si une telle dérogation doit entraîner un manquement à d'autres obligations internationales incombant l'Etat concerné, qu'elles découlent d'un traité ou du droit international général. En conséquence, lorsqu'un Etat partie a ratifié un traité international qui contient une clause plus restrictive que celle contenue dans le Pacte, voire même qui ne prévoit pas de possibilité de dérogation du tout, ce traité peut être constitutive d'une limite supplémentaire à la marge de manœuvre de l'Etat concerné.

En outre, l'exigence de conformité a été rappelé également par le paragraphe 2 de l'article 5, en vertu duquel il ne peut être admis aucune restriction et dérogation aux droits fondamentaux reconnus dans d'autres instruments, sous prétexte que le Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un degré moindre. A cet égard, les Etats parties devraient prendre dûment en considération les normes relatives aux droits fondamentaux applicables dans les situations d'urgence.

D/ Des mesures non discriminatoires

C'est la dernière condition mais non la moindre. En effet, en vertu du paragraphe 1 de l'article 4, pour qu'une quelconque dérogation aux dispositions du Pacte soit justifiée, il faut que les mesures prises n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale[806]. Bien que l'article 26 ou les autres dispositions du Pacte concernant la non-discrimination (articles 3 et 4, paragraphe 1 de l'article 14, paragraphe 1 de l'article 24 et article 25) ne figurent pas parmi les dispositions non susceptibles de dérogation énoncées au paragraphe 2 de l'article 4, il y a des aspects du

[806] Une telle condition ne figure pas dans la convention européenne des droits de l'homme.

droit à la non-discrimination auxquels aucune dérogation n'est possible, quelles que soient les circonstances[807].

II/ Les conditions de forme

Ces conditions sont précisées au paragraphe 3 de l'article 4 du Pacte. Ce texte impose à l'Etat qui exerce son droit de dérogation une obligation d'information. En effet, l'Etat partie qui se prévaut du droit de dérogation est tenu d'informer immédiatement les autres Etats parties, par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies, des dispositions auxquelles il a dérogé, et des motifs justifiant cette dérogation. Une telle notification est essentielle non seulement pour les fonctions de surveillance du comité des droits l'homme, pour pouvoir déterminer si les mesures prises sont dictées par la stricte exigence de la situation, mais également pour permettre aux autres Etats parties d'assumer leur responsabilité de veiller à la mise en œuvre des dispositions du Pacte. Etant donné le caractère parfois lapidaire des notifications reçues, le comité tient à souligner que devraient figurer dans toute notification des renseignements pertinents sur les mesures prises ainsi que des explications claires sur les motifs qui ont amené l'Etat partie concerné à les prendre, accompagnés de l'intégralité des documents relatifs aux dispositions juridiques. Des notifications supplémentaires sont requises dans l a mesure où l'Etat partie prend des mesures ultérieures en application de l'article 4, par exemple en prolongeant l'état d'urgence. L'Etat partie doit également notifier immédiatement, par l'entremise du Secrétaire général de l'ONU, les autres Etats de la fin de la dérogation, la convention reprenant alors sa pleine application.

On retrouve une pareille condition dans la convention européenne des droits de l'homme. L'Etat partie doit tenir pleinement informé le Secrétaire général du conseil de l'Europe des mesures prises, mais aussi des « motifs qui les ont inspirées »[808], ce qui devrait favoriser le contrôle de la conformité de ces mesures aux exigences de la convention.

En définitive, nous pouvons constater qu'à l'heure actuelle, les impératifs de la lutte contre le terrorisme figurent parmi les motifs qui ont été le plus souvent évoqués par les Etats pour justifier la proclamation d'état d'urgence et des mesures de dérogations aux droits de la

[807] Voir Human Rights Committee, General Comment, n° 29, § 8.
[808] Article 15, paragraphe 3. De même l'Etat partie doit également informer le Secrétaire général du conseil de l'Europe de la date à laquelle les mesures dérogatoires ne sont plus en vigueur. Voir aussi dans le même sens le paragraphe 3 de l'article 27 de la convention américaine relative aux droits de l'homme.

personne. Mais, il s'est fréquemment avéré que ces mesures, loin de disparaître avec la situation qui avait entraîné leur adoption, aboutissant à la normalisation de pouvoirs auparavant considérés comme exceptionnels[809]. Le comité des droits de l'homme des Nations Unies avait une mise en garde en énonçant que « *les mesures dérogeant aux dispositions du pacte doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire* »[810]. La même préoccupation a été exprimée également par la commission des droits de l'homme des Nations Unies dans sa résolution de 2005[811]. Plus radicale est, dans le contexte européen, la position de l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe, selon laquelle « *dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les Etats membres du conseil de l'Europe ne devraient pas introduire de dérogation à la convention européenne des droits de l'homme* »[812].

En dehors des exigences relatives à l'encadrement des mesures de dérogation, les instruments de protection des droits de l'homme apportent une autre limite : celle des droits dits « indérogeables ».

§ 3 : Les droits indérogeables

On vient de voir précédemment que, pour la plupart des droits garantis par les instruments de protection des droits de l'homme, est prévue la possibilité pour les Etats de les écarter, si des circonstances exceptionnelles le nécessitent. S'il est compréhensible qu'un Etat confronté, par exemple, à une insurrection armée puisse être autorisé à restreindre ou suspendre certains droits pour faire face à la situation, on voit les dangers de l'extension de ce raisonnement à l'ensemble des droits et libertés de la personne, notamment à celui de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. D'autant plus que c'est précisément en période de circonstances exceptionnelles que les droits de l'homme sont le plus menacés et que c'est donc pendant cette période que leur protection devra être le plus fermement assurée. Cela explique que les instruments pertinents de protection des droits de l'homme ont pris soin de soustraire avec vigueur certains droits aux possibilités de dérogation ouvertes en cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation (Pacte, article

[809] J.C. PAYE, *op-cit*., pag
[810] Observation générale n° 29, 31 août 2OO1, paragraphe 3.
[811] Résolution 2005/80 du 21 avril 2005, paragraphe 3. Pour information, signalons que la commission, créé en 1946, a été le principal organe des Nations Unies concernant les droits de l'homme des Nations. Elle a été remplacée en 2006 par le Conseil des droits des Nations Unies, créé par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale en date du 15 mars 2006.
[812] Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe, résolution n° 1271 (2002) du 24 janvier 2002, intitulée « Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme », paragraphe 9.

4) ou en cas de guerre ou de danger public menaçant la vie de la nation (convention européenne, article 15). Que ces droits soient explicitement protégés par une convention des droits de l'homme, qu'ils relèvent du droit coutumier, ces droits ne sont jamais susceptibles de dérogation.

Le Pacte identifie *expressis verbis* un certain nombre de ces droits dits « indérogeables » ou intangibles. Le paragraphe 2 de l'article 4 mentionne ainsi le droit à la vie (article 6), l'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7), le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude (article 8), le droit de n'être pas emprisonné pour le simple fait qu'on n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle (article 11), l'interdiction de la rétroactivité de la loi pénale (article 15), le droit de chacun à la reconnaissance en toux lieux de sa personnalité juridique (article 16) et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18).

Cependant, le comité des droits de l'homme des Nations Unies a clairement établi que cette liste de droits intangibles n'était pas exhaustive. «*The category of peremptory norms extends beyond the list of non-derogable provisions as given in article 4, paragraph 2, states parties may in no circumstances invoke article 4 of the covenant as a justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms of international law, for instance by taking hostages, by imposing collective punishments, through arbitrary deprivations of liberty or by deviating from fundamental principles of fair trial, including the presumption of innocence*"[813]. Le comité a de ce fait énuméré un certain nombre de droits qui, bien que non mentionnés à l'article 4, paragraphe 2, ne peuvent pas faire l'objet d'une dérogation licite en vertu de l'article 4. Il s'agit, entre autres, de quelques exemples représentatifs :

-le droit de toute personne privée de liberté d'être traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Bien que ce droit énoncé à l'article 10 du Pacte, ne soit pas expressément mentionné au paragraphe 2 de l'article 4, le Comité des droits de l'homme considère que le Pacte exprime ici une norme du droit international général, ne souffrant aucune dérogation, opinion étayée par la mention de la dignité inhérente à l'être humain faite dans le préambule du Pacte et par le lien étroit entre l'article 7 et l'article 10.

-L'interdiction de la prise d'otages, des enlèvements ou détentions non reconnues n'est pas susceptible de dérogation. Le caractère absolu de cette interdiction, même dans une situation d'exception, est justifié par son rang de norme de droit international général.

[813] *Ibid.*, § 11.

-La protection internationale des droits des personnes appartenant à des minorités comporte des aspects qui doivent être respectées en toutes circonstances. Cela est reflété dans l'interdiction du génocide en droit international, dans l'inclusion d'une clause interdisant la discrimination dans l'article 4 lui-même (paragraphe 1) ainsi que par l'interdiction de déroger à l'article 18.

-En aucun cas la proclamation d'une situation exceptionnelle faite conformément au paragraphe 1 de l'article 4 ne peut être invoquée par un Etat partie pour justifier qu'il se livre, en violation de l'article 20, à de la propagande en faveur de la guerre ou à des discours de haine nationale, raciale ou religieuse qui constitueraient une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

En définitive, les restrictions aux libertés individuelles et les dérogations à certains droits que peuvent entraîner les nécessités de la lutte contre le terrorisme étant réelles, un équilibre devra être trouvé afin de garantir les exigences de la sécurité et la jouissance de ces droits et libertés[814]. Par ailleurs, il est fondamental de garder à l'esprit le caractère inviolable de certains droits fondamentaux auxquels diverses pratiques développées par certains Etats en matière de lutte contre le terrorisme semblent avoir porté atteinte ces dernières années, surtout à l'égard des terroristes.

Section 2 : L'obligation de respecter le caractère inviolable de certains droits fondamentaux dans la lutte contre le terrorisme

S'il est plus ou moins admis de nos jours que l'Etat n'a plus le monopole exclusif de la violence, ce qui différencie l'Etat des entités non étatiques, c'est que le premier agit dans la légalité alors que les secondes agissent dans la clandestinité et l'illégalité. Cependant, les impératifs de la lutte contre le terrorisme ont été invoqués par certains Etats pour justifier, de façon plus ou moins explicite et assumée, des atteintes graves à certains droits considérés pourtant les plus fondamentaux. Ces droits –qu'on vient de voir- bénéficient d'une protection renforcée dans les instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme qui excluent la possibilité pour les Etats parties d'y déroger. Dans le cadre du sujet

[814] Cet équilibre peut s'avérer néanmoins difficile à trouver, car comment connaître le point d'équilibre ? En réalité, il n'existe de d'échelle graduée qui indiquerait quand ou comment les libertés individuelles que nous connaissons en général, ou le droit à la vie privée en particulier, diminuent face aux impératifs de sécurité en raison du danger représenté par le terrorisme. D'où la nécessité d'un contrôle juridictionnel pour trouver cet équilibre entre les exigences de sécurité et de liberté.

qui nous occupe, deux de ces droits essentiels vont particulièrement nous intéresser. Il s'agit du droit à l'intégrité physique (§1) et du droit à la vie (§ 2) qui ont fait l'objet d'atteintes sérieuses notamment lors de l'arrestation, de l'interrogatoire et de la détention de personnes soupçonnées d'activités terroristes ou condamnées pour de telles activités. Il convient donc d'examiner, sans prétention à l'exhaustivité, dans quelle mesure les impératifs de la lutte contre le terrorisme seraient susceptibles de remettre en cause le caractère intangible traditionnellement reconnu à ces deux droits fondamentaux[815].

§ 1 : Le droit à l'intégrité physique : l'interdiction absolue de la torture et de mauvais traitements dans la lutte contre le terrorisme

La torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ont été reconnus comme relevant des crimes les plus sérieux, et leur interdiction comme une norme fondamentale de la communauté internationale[816]. L'article 7 du Pacte prohibe en effet de façon absolue la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, négation inhérente à la personne humaine, et érige le droit de ne pas subir de tels traitements en un droit intangible[817]. Ce droit ainsi garanti ne peut faire l'objet ni de limitations pour cause d'ordre public dans son exercice, ni même de dérogations : l'Etat ne peut en suspendre la jouissance ou limiter son exercice même en cas de guerre, *a fortiori* de terrorisme. C'est un droit applicable à toute personne, en tous temps et en tous lieux. La Déclaration universelle des droits de l'homme (article 5), la convention européenne des droits de l'homme (article 3), la convention américaine relative aux droits de l'homme (article 5), la charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 5) convergent sur ce point[818]. Le droit de ne pas subir de traitements contraires à la dignité de la personne doit donc être considéré comme un « *attribut inaliénable de la personne humaine, fondé sur des valeurs communes à tous les patrimoines culturels et systèmes sociaux* »[819].

---

[815] L'articulation de cette section est empruntée à P. KLEIN, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op-cit.*, pp 438 et 447.
[816] Voir Cour Européenne des Droits de l'Homme, Al- Adsani contre Royaume-Uni, 21 novembre 2001, Rec. 2001-XI
[817] Le texte de l'article 7 est le suivant « *Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. (…) »
[818] Dans le même sens, voir la convention des Nations Unies contre la torture de 1984, ainsi que l'article 3 commun aux conventions de Genève de 1949, en matière de conflits armés.
[819] F. SUDRE, « Article 3 », in L-E. PETTITI, E. DECAUX et P-H. IMBERT (dir.), *La convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, p.155.

Les obligations qui pèsent sur les Etats parties au Pacte au titre de l'article 7 ne se limitent pas à la seule obligation de ne pas pratiquer la torture et de ne pas infliger de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé que l'article 7 appelle des mesures positives : « *les Etats doivent assurer une protection effective grâce à des mécanismes de contrôle* »[820].

Mais ce cadre juridique est occulté, voire vicié dans le discours et la pratique des Etats dans leur lutte contre le terrorisme.

I/ Un discours inadmissible : la sécurité nationale contre les droits de l'homme

L'argument selon lequel il serait nécessaire de violer les droits de l'homme en matière de lutte contre le terrorisme est fondamentalement vicié. En effet, comme l'a dit le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport « le respect des droits de l'homme devait être considéré comme un élément incontournable de toute stratégie efficace de lutte contre le terrorisme, et non comme un obstacle »[821]. La nature absolue de l'interdiction de la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants interdit toute tentative de trouver un équilibre entre les intérêts de la sécurité nationale et le droit d'un individu de ne pas subir la torture ou de mauvais traitements. De même, la tentation de trouver des failles à la définition de la torture[822] est manifeste, en estimant, par exemple, que le « niveau de souffrance » peut être un critère. Ces arguties juridiques ont permis à certains pays de développer le concept de « pressions physiques modérées »[823].

La définition de la torture a été analysée par la cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle la torture concerne les traitements inhumains délibérés provoquant de fort graves et cruelles souffrances[824]. La cour de Strasbourg a également établi que les techniques

---

[820] Observations générales sur l'interdiction de torture (Doc. n° CCPR/C/21 Add. 1, paragraphe 4).

[821] Rapport sur la « Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », 8 août 2003, paragraphe 55.

[822] La convention des Nations Unies contre la torture définit celle comme « *tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite* (…) » (article 1er, paragraphe 1).

[823] Israël avait adopté des lois permettant à ses forces de sécurité d'infliger des mauvais traitements corporels aux personnes soupçonnées de terrorisme, ces lois furent déclarées illégales par la cour suprême israélienne.

[824] CEDH, Irlande contre Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, Série A, n° 25, paragraphe 167.

de « désorientation » ou de « privation sensorielle », telles que les « postures de tension »(wallstanding), le fait d'être cagoulé, la soumission à un bruit fort et continu, la privation de sommeil, la privation combinée de « nourriture solide et liquide », sont interdits par le droit international en tant que « traitements cruels, inhumains ou dégradants »[825]. En conséquence, la cour de Strasbourg a exclu la possibilité de rechercher un juste équilibre entre les intérêts de la sécurité nationale et l'intérêt de toute personne à être protégée contre la torture ou les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ainsi, dans l'affaire Chahal, la cour a rejeté l'argument selon lequel il y aurait une limite implicite de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme permettant d'expulser un individu pour des raisons de sécurité nationale, même là où il y a risque de mauvais traitements[826] : « [L]*a cour est bien consciente des énormes difficultés que rencontre à notre époque les Etats pour protéger leur population de la violence terroriste. Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime. L'article 3 ne prévoit pas de restriction* (…) *et ne souffre nulle dérogation d'après l'article 15 même en cas de danger public menaçant la vie de la nation* (…) »[827].

A l'évidence, aucune recherche d'équilibre n'est admise entre les intérêts de la sécurité nationale et ceux d'un individu à être protégée contre la torture et les peines cruels, inhumains ou dégradants. Et pourtant, suites aux événements du 11 septembre 2001, certains Etats se sont appuyés sur les « intérêts de la sécurité nationale » pour suggérer qu'il puisse être justifié d'outrepasser la protection des droits de l'homme, en l'occurrence l'interdiction de la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

II/ La justification de la torture dans la lutte contre le terrorisme : l'exception dite de la « bombe à retardement »

L'exception dite de la « bombe à retardement » (ou « *ticking time bombing* ») est fréquemment évoquée lorsqu'il s'agit d'envisager les possibilités de justifier le recours à la torture et aux autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants lors de l'interrogatoire de personnes soupçonnés de terrorisme. L'argument avancé est simple : un renseignement obtenu à temps d'un terroriste qui vient de placer une bombe dans de grande

[825] *Ibidem*.
[826] CEDH, Chahal contre Royaume-Uni, 11 novembre 1996, Rec. 1996-V, paragraphe 76.
[827] *Ibidem*. Paragraphe 79.

affluence pouvait sauver des vies et éviter des dommages incommensurables de biens. L'exception de la « bombe à retardement » évoque en fait l'état de nécessité qui exonère la responsabilité pénale d'une personne dont l'action illégale était nécessaire pour empêcher une perte importante de vies humaines. La CDI a réfuté cette idée en précisant que l'état de nécessité ne pouvait « excuser la violation d'une norme impérative » et que l'interdiction de la torture faisait partie des normes impératives du droit international[828]. Malgré cette position de la CDI, on note que des interventions doctrinales ont contribué au débat en préconisant l'emploi de « mandats » délivrés par un juge pour réglementer le recours à la torture en certaines circonstances – dont, en particulier, la lutte contre le terrorisme. Leur raisonnement est basé sur le fait que ce genre de réglementation officielle permettrait une forme de contrôle de la torture afin d'empêcher un « *cas avéré et imminent de terrorisme massif* »[829].

Ces pratiques et discours soulèvent des inquiétudes au regard du caractère indérogeable reconnu au droit à l'intégrité physique en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise, quelles que soient les circonstances. Il en est d'autant plus ainsi que ce caractère intangible de l'interdiction de la torture a été réaffirmé à de nombreuses, y compris en matière de lutte contre le terrorisme.

C'est ainsi que la CEDH a insisté à plusieurs reprises sur le fait que « *l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains et dégradants. L'article 3 ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la convention et des protocoles n° 1 et 4, et d'après l'article 15, paragraphe 2, il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation* (…). *La prohibition de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants est absolue, quels que soient les agissements de la victime* (…)»[830].

Dans son rapport sur le « terrorisme et les droits de l'homme », la commission interaméricaine s'est clairement exprimée dans le même sens et en conclut que « *toutes les*

[828] CDI, Commentaire de l'article 26 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, Rapport 2001, Doc. ONU A/56/10, *op-cit*., §§ 4 et 5.
[829] Voir en particulier en ce sens le plaidoyer de A. DERSHOWITZ, *Why Terrorism Works –Understanding the Threat, Responding to the Challenge*, New Haven, London, Yale University Press, 2002.
[830] CEDH, Labita contre l'Italie, 6 avril 2000, Rec., 2000-IV, pp57-58, paragraphe 119 ; voir également CEDH, Akoy contre Turquie, *op-cit*, p. 2278, paragraphe 62 ; Chahal contre Royaume-Uni, *op-cit*., paragraphe 79.

méthodes d'interrogatoire qui peuvent être qualifiées de torture ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants sont strictement interdites »[831].

En définitive, si un certain nombre d'événements récents ont paru mettre en cause l'interdiction absolue de la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants relativement à la lutte contre le terrorisme, le caractère intangible de ce droit fondamental apparaît au contraire avoir été réaffirmé avec force par les instances internationales et internationales. L'interdiction de porter atteinte à l'intégrité physique des personnes soupçonnées d'activités terroristes ou condamnées pour de telles activités continue donc à constituer une limite essentielle aux pratiques des Etats dans leur lutte contre le terrorisme. Les Etats-Unis, dont les positions et pratiques ont suscité le plus de critiques dans ce domaine, ont finalement adopté des mesures législatives qui réaffirment sans équivoque le caractère absolu de cette protection. Ainsi, aux termes du Detainee Treatment Act, adopté par le Congrès à la fin de l'année 2005, « *No individual in the custody or under physical control of the United States Government, shall be subject to cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment*»[832].

De plus, la pratique récente de certains Etats dans le cadre de la lutte contre le terrorisme a également eu pour effet de déboucher sur une remise en cause du caractère inviolable du droit à la vie.

§ 2 : Le droit à la vie et lutte contre le terrorisme

Le droit à la vie, droit fondamental dans la mesure où il conditionne les autres, se trouve expressément formulé aux articles 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 6 du Pacte, 2 de la convention européenne, 4 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le droit à la vie ne souffre aucune dérogation en aucune circonstance, y compris en cas d'urgence.

Relativement aux terroristes, le droit à la vie revêt une importance particulière sous deux aspects.

---

[831] Commission interaméricaine, 2002, doc. OEA/Ser.L/V/11.116. Voir aussi le comité pour la prévention de la torture du conseil de l'Europe, 15ème rapport, 22 septembre 2005.

[832] Section 1003, a de la loi du 30 décembre 2005. Néanmoins, la portée de cette position de principe ne peut être que relative, du fait que la loi dispose que la notion de traitement cruel, inhumain ou dégradant doit se comprendre en référence aux standards nationaux, plutôt qu'internationaux (section 1003 d) et qu'elle restreint fortement les possibilités pour les détenus de la base de Guantanamo Bay d'intenter des poursuites judiciaires pour se plaindre d'éventuelles atteintes à ce droit (section 1005 e).

D'une part, il interdit de manière absolue la privation arbitraire de la vie, c'est-à-dire l'élimination physique ou exécution arbitraire des personnes suspectées d'actes terroristes[833]. Selon le rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, « (…) *le droit à la vie est absolu et doit toujours être préservé, même dans les circonstances les plus difficiles. Les gouvernements doivent respecter le droit à la vie de tous, y compris des terroristes, même lorsque ceux-ci font preuve d'un total mépris pour la vie des autres* »[834].

D'autre part, la portée du droit à la vie et des limites qui lui sont fixées dans les textes pertinents s'avère relativement délicate. Ces différents instruments prévoient en effet des privations volontaires du droit à la vie dans les pays où la peine de mort n'a pas été abolie.[835]A cet égard, la convention européenne est plus détaillée. Son article 15, tout en déclarant intangible le droit à la vie, prend soin de réserver « *le cas de décès résultant d'actes licites de guerre » et son article 2, paragraphe 2 indique que le décès n'est pas arbitraire lorsqu'il « résulte d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :*
a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;
c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection ».

La Cour européenne des droits de l'homme a insisté, dans son arrêt McCann et autres contre le Royaume-Uni[836], sur l'importance que revêt l'article 2 dans l'économie de la convention et en a déduit que le recours à la force doit revêtir un caractère absolument nécessaire pour être compatible avec ses dispositions[837]. L'affaire concerne trois militants de l'IRA tués au moment de leur arrestation par les forces spéciales britanniques à Gibraltar, alors qu'ils étaient suspectés d'y préparer un attentat à la bombe. Si aucun plan prémédité d'élimination n'a été établi et si les forces spéciales ont agi de manière légitime, la cour de Strasbourg considère que le Royaume-Uni n'a pas respecté la nécessaire prudence dans l'emploi de la force « eu égard à la décision de ne pas empêcher les suspects d'entrer à Gibraltar, à la prise en compte insuffisante par les autorités d'une possible erreur dans les appréciations en matière de renseignements, au moins sur certains aspects, et au recours

[833] Voir particulièrement P. KLEIN, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op-cit*., pp 447-448 ainsi que les notes de bas de page.
[834] Doc. AGNU A/51/457 du 7 octobre 1996, paragraphe 99 (l'italique est de nous). Voir également le rapport n° E/CN.4/2003/3 du 12 janvier 2003, paragraphes 37-38 ; le rapport n°E/ CN.4/2005/7/Add.1 du 17 mars 2005
[835] Voir article 6, paragraphe 2 du Pacte.
[836] Arrêt du 27 septembre 1995, requête n° 18984/91, série A, n°324.
[837] *Ibidem*, §§ 200 et 201.

automatique à la force meurtrière lorsque les militaires ont ouvert le feu, la cour n'est pas convaincue que la mort des trois terroristes aient résulté d'un recours à la force rendu absolument nécessaire pour assurer la défense d'autrui contre la violence illégale, au sens de l'article 2, paragraphe 2 a de la convention »[838]. En outre, la protection du droit à la vie implique, pour les agents de l'Etat, « *l'obligation de rendre compte de leur usage de la force meurtrière : leurs actes doivent être soumis à une forme d'enquête indépendante et publique propre à déterminer si le recours à la force était ou non justifié dans les circonstances particulières d'une affaire* »[839].

Au-delà du caractère absolu de l'interdiction de la torture et de mauvais traitements et du droit à la vie, certains Etats usent malicieusement de leurs lois pénales. Il ne s'agit plus seulement d'une suspension des droits, ni d'une restriction des libertés individuelles, mais de titiller les règles de procédure. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, par exemple, le « Patriot Act » donne de nouveaux pouvoirs à la police et aux services de renseignements en matière de lutte contre le terrorisme. Les autorités peuvent notamment arrêter et retenir, pour une période non déterminée, des étrangers soupçonnés d'être en relation avec des groupes terroristes[840]. Ce qui est sans doute contraire à l'Etat de droit.

En définitive, c'est plutôt sur le terrain des droits de l'homme que doit être combattu le terrorisme qui « (…) *s'en prend aux valeurs qui constituent l'essence même de la Charte des Nations Unies : respect des droits de l'homme* (…) »[841]. En conséquence, remettre en cause ces valeurs serait de faire le jeu des terroristes. En outre, parmi les valeurs essentielles ressenties comme nécessaires en réponse au terrorisme doit figurer dorénavant le soutien des victimes des actes terroristes.

---

[838] *Ibid.*, § 213

[839] CEDH, arrêt Kaya contre Turquie du 19 février 1998

[840] L'une des manifestations de ce point du « Patriot Act » est sans conteste la prison de Guantanamo, ouverte en janvier 2002. Nous ne pouvons pas malheureusement traiter le tollé juridique soulevé par cette prison ainsi que le statut des personnes qui y sont détenus. Aussi, nous citons des études pertinentes y référant : entre autres auteurs, J-C PAYE, op-cit., pp 34-37 ; P. KLEIN, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op-cit*., pp 452-469 ; C. CAMUS, *op-cit*., pp 37-53 ainsi que les références y figurant.

[841] Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, A/59/565, p.48, § 145.

Chapitre 3 :

La place des victimes dans la lutte contre le terrorisme

Le terrorisme est aujourd'hui considéré comme une menace contre la paix et la sécurité internationales : il répand partout l'horreur et touche aveuglement les personnes. En effet, d'un terrorisme plutôt ciblé, comme l'était celui du XIXème siècle qui s'attaquait soit à des hommes d'Etat bien identifiés ou à des membres de corps de l'Etat bien repérés tels que la police ou l'armée, nous constatons que nous avons à faire face, la plupart du temps, à des actes de terrorisme qui frappent aveuglement et font de nombreuses victimes. Il suffit pour s'en persuader de citer, entre autres, les attentats du 11 septembre, ceux de Madrid du 11 mars 2005. C'est pourquoi, dans toutes les enceintes – régionales et internationales- la lutte contre le terrorisme constitue depuis de nombreuses l'une des préoccupations majeures de tous les Etats de la communauté internationale. Ainsi, les différents aspects et stratégies de cette lutte ont été consacrés à la fois par des instruments régionaux et universels et par des résolutions du conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies.

Toutefois, au regard des stratégies auxquelles ces différents textes font référence, quelle est la place accordée aux victimes des actes de terrorisme ? La riposte des actes terroristes existe, mais elle ne prend que très rarement en compte les victimes de ces actes.

En procédant à une analyse systématique des instruments et résolutions onusiennes relatives au terrorisme, il est aisé, en effet, de constater qu'il y a peu de dispositions particulières concernant les victimes des actes de terrorisme. Ainsi, si les résolutions du conseil de sécurité prises à la suite d'attentats terroristes ont toujours exprimé la vive émotion du conseil de sécurité et présenté les condoléances de celui-ci aux victimes et à leurs familles ainsi qu'aux peuples et aux gouvernements concernés, elles n'ont pas arrêté de dispositions spécifiques pour mettre en place des mesures destinées à soutenir les victimes. Il en va de même des textes les plus importants qui ont été pris par l'Assemblée générale des Nations Unies et qui ont servi de base à l'adoption de plusieurs conventions universelles contre le terrorisme[842]. Au niveau conventionnel, seule la convention internationale pour la répression

[842] Il s'agit d'abord de la Déclaration sur les « Mesures visant à éliminer le terrorisme international » annexée à la résolution de l'Assemblée générale 49/60 du 9 décembre 1994 ; ensuite de la Déclaration complétant celle de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international annexée à la résolution 51/210 du 17 décembre 1996.

du financement du terrorisme de 1999 traite spécifiquement des victimes du terrorisme en ce qui concerne leur indemnisation.

En réalité, il faut sortir du cadre exclusif du terrorisme pour trouver des normes qui s'intéressent aux victimes. Il s'agit, au niveau universel de la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*[843] (qui constituera notre principal texte d'analyse), de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (article 8), du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (article 2). Au niveau régional on peut citer, à titre d'exemple, la convention européenne relative au dédommagement des victimes[844] et la décision cadre de 2002 et la proposition directive de 2002[845].

Au vu de toutes ces normes internationales comme régionales, il est possible de dégager un certain nombre de droits fondamentaux applicables à toutes les victimes d'infractions, en particulier celles des actes de terrorisme[846] (section 1), et qui forment une sorte de « statut de la victime ». Certains de ces droits sont expressément reconnus, d'autres restent à préciser.

Pour des raisons de méthodologie, nous allons extraire un de ces droits pour en faire des développements plus poussés compte tenu de son importance à l'heure actuelle : il s'agit du droit de la victime d'actes terroristes à être indemnisée (section 2).

Section 1 : Les droits reconnus aux victimes d'actes de terrorisme

Avant de développer les droits fondamentaux des victimes, il convient de prime abord de cerner ce que l'on entend par « victime ». A l'époque contemporaine, la plupart des encyclopédies et dictionnaires réservent l'expression aux personnes ayant subi un grave dommage corporel, souvent mortel. Par abus de langage, le sens commun a banalisé le concept à l'ensemble des personnes subissant un préjudice (par extension, un dommage), soit une atteinte portée au bien être de leurs droits ou intérêts[847].

Dans le cadre de notre étude, nous nous référons à la définition dominante fournie par la résolution 40/34 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Selon cette résolution « *on*

[843] Adoptée par la résolution 40/34 du 29 novembre 1985 de l'AGNU.
[844] Elaborée par le conseil de l'Europe le 24 novembre 1983
[845] Ces deux normes sont l'œuvre de l'Union européenne respectivement le 15 mars 2001et le 16 octobre 2002.
[846] L'acte terroriste étant lui-même un acte criminel, ces conventions conviennent parfaitement aux victimes du terrorisme.
[847] Voir notamment Grand Larousse encyclopédique, « victime », vol. 10, p787 ; voir également R. CARIO, *Victimologie. De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, L'Harmattan, Paris, 2000, 256p.

entend par victimes, des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un Etat membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir »[848]. Une « victime » peut être également la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui, en intervenant pour venir en aide à une victime ou pour empêcher la victimisation, ont subi un préjudice[849]. La définition distingue trois types de victimes :

-les personnes qui subissent un préjudice direct ;

-les personnes à la charge d'une victime directe ou des membres de sa famille qui souffrent indirectement de la victimisation première ;

-les personnes qui subissent un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes ou pour empêcher la victimisation.

Ces précisions faites, il faut reconnaître que de plus en plus des normes (élaborées le plus en dehors du cadre strict de la lutte contre le terrorisme) tentent de donner enfin à la victime la place qui doit lui revenir. Ces normes, élaborées aussi bien au niveau national, régional que mondial, sont une incitation permanente pour chaque Etat à améliorer le sort de la victime. Elles ont consacré un certain nombre de droits que l'on peut grouper essentiellement dans deux grandes rubriques :

-l'accès à la justice et au traitement équitable (§ 1) ;

-les services destinés aux victimes (§ 2).

§ 1 : L'accès à la justice et au traitement équitable

Le droit d'accéder à la justice des victimes des actes de terrorisme est corollaire à l'obligation pour chaque Etat de fournir un recours légal national à une victime de violations des droits de l'homme et des normes du droit international humanitaire commises sur son territoire. Des dispositions de nombreux instruments de protection des droits de l'homme l'exigent expressément ou tacitement. Il en va ainsi, entre autres de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de

[848] Rés. 4O/34, § 1.
[849] *Ibid.,* § 2.

la convention européenne des droits de l'homme, de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la convention américaine relative aux droits de l'homme.

Il ne s'agit pas d'un vague droit d'accès qui est préconisé, mais l'aménagement de procédures qui soient « *rapides, équitables, peu coûteuses et accessibles* »[850].

Le droit d'accès d'une victime aux instances judiciaires comprend l'accès à tous les mécanismes publics disponibles dans le cadre des législations nationales en vigueur et en vertu du droit international. Il faudrait veiller à ce que les obligations de droit internationales garantissent le droit d'accès individuel ou collectif aux instances judiciaires et à un procès équitable trouver une place dans les législations nationales. A cette fin, les Etats devraient améliorer la capacité de leur appareil judiciaire et administratif :

« *(a) en informant les victimes de son rôle et de ses possibilités de recours qu'il offre, des dates et du déroulement des procédures et de l'issue de leurs affaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'actes criminels graves et lorsqu'elles ont demandé ces informations ;*

(b) en permettant que les vues et les préoccupations des victimes soient présentées et examinées aux phases appropriées des instances, lorsque leurs intérêts personnels sont en cause, sans préjudice des droits de la défense, et dans le cadre du système de justice pénale du pays ;

(c) en fournissant l'assistance voulue aux victimes pendant toute la procédure ;

(d) en prenant des mesures pour limiter autant que possible les difficultés rencontrées par les victimes (...) ;

(e) en évitant les détails inutiles dans le règlement des affaires et dans l'exécution des décisions ou arrêts accordant réparation aux victimes »[851].

Le droit d'accéder à la justice permet non seulement de considérer la personne de la victime, mais aussi à celle-ci d'entamer une procédure pénale qui prévoit des sanctions judiciaires ou administratives à l'encontre des personnes responsables des actes dont elles souffrent. Comme le relève Ch. Bassiouni, « *lorsque les Etats ne mènent pas des poursuites efficaces, non seulement ils enfreignent leur obligation générale de veiller au respect des droits de l'homme et à leur exécution, mais ils enfreignent en outre le droit des victimes à un recours efficace* ». Il poursuit en relevant que « *la compréhension et la divulgation publique de la vérité sont importantes pour les victimes, car :1. la vérité atténue la souffrance des*

---

[850] Rés. 40/34, *op-cit.*, paragraphe 5.

[851] *Ibidem*, paragraphe 6. Voir également dans ce sens, l'article 13 de la convention européenne des droits de l'homme, l'article 25 de la convention américaine relative aux droits de l'homme, article 7 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

victimes survivantes ; 2. elle rehausse le souvenir ou le statut de la victime directe de la violation ;3. elle incite l'Etat à faire face à son passé sombre et 4. de ce fait, à s'amender »[852]. En outre, signalons que l'accès à la justice est primordial : la victime ne doit pas être freinée du fait de dépenses à engager, qu'il s'agisse de caution, de frais de procédure ou d'avocat.

§ 2 : Les services destinés aux victimes du terrorisme

Selon la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, les victimes doivent être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité. Dans cet esprit, les victimes d'actes de terrorisme doivent se voir reconnaître un certain nombre de droits complémentaires de celui relatif à l'accès à la justice qui ouvre certes le droit à la réparation. Il faut, en effet, reconnaître que la souffrance des victimes des actes de terrorisme ne peut se satisfaire que de la fonction rétributive de la justice pénale. C'est la raison pour laquelle des services leur sont reconnus. Les missions des services destinés aux victimes sont multiples : information, accueil, écoute, protection, soutien, accompagnement, du jour de la révélation de la victimisation à la réparation du préjudice.

Nous allons reprendre et développer les plus importants.

I/Le droit d'être informé

Aucun droit ne peut être mis en œuvre si son titulaire n'est pas informé de son existence. Le droit à l'information doit être mis au premier plan et être très accessible car les règles de droit sont très compliquées et complexes et la culture judiciaire et juridique du citoyen moyen est très faible. Par conséquent, les Etats doivent vigoureusement mettre en œuvre les moyens nécessaires à cette information.

Le devoir d'information pèse sur tous les intervenants, tout au long de la chaîne judiciaire, du dépôt de la plainte à l'exécution du jugement. L'information en question doit concerner aussi bien la connaissance générale des droits et obligations pesant sur les victimes que la

[852] Ch. BASSIOUNI, « Reconnaissance internationale des droits des victimes » in SOS ATTENTATS, *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Paris, Calmann-Lévy, 2003, p.165.

connaissance particulière des différentes phases du procès ou simplement de l'enquête qui les concerne.

L'information porte également sur les droits dont dispose précisément la victime pour faire aboutir ses demandes, relativement aux indemnisations qu'elle est en droit d'attendre, notamment en France, devant le Fonds de Garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGVAT).

II/ Le droit d'être assisté ou accompagné

Pour pouvoir comprendre l'action judiciaire, les victimes ont besoin d'un conseil qui les oriente et les conseille dans leurs choix. Le recours à un conseil (il s'agit ordinairement d'un avocat) sera facilité aux victimes qui ne disposent pas des moyens financiers nécessaires (tel est le cas, par exemple en France, de l'objet de l'aide juridictionnelle).

La Déclaration de 1985, annexée à la résolution 40/34 prescrit également que les victimes doivent recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin par la voie d'organismes étatiques bénévoles, communautaires et autochtones. Elles doivent aussi être informées de l'existence de ses services et y avoir facilement accès. Le personnel des services de police, de justice et de santé ainsi que celui des services sociaux doit recevoir les formations appropriées qui les mèneront à être sensibilisés aux besoins des victimes ainsi qu'à la connaissance des institutions qui pourront garantir une aide rapide et appropriée à celles-ci[853]. Il est nécessaire d'insister sur le fait que les victimes des actes de terrorisme se trouvent dans une situation très spéciale qui nécessite l'appui de services particulièrement compétents du fait du traumatisme subi.

III/ Le droit d'être protégé

De manière générale, la victime encourt des risques en s'adressant à la justice. La révélation de l'auteur de l'infraction et la dénonciation de son auteur peuvent conduire ce dernier ou ses acolytes à vouloir intimider la victime ou s'en prendre à ses proches.

[853] Rés. 40/34, *op-cit.*, §§ 14 à 17.

En matière de terrorisme, ces risques existent également. C'est pourquoi tout doit être mis en place pour éviter la réitération des attentats contre les victimes. L'Etat doit donc, dans le cadre de sa mission de l'ordre public, se préoccuper du sort et de la sécurité des victimes de terrorisme. Il ne s'agit pas seulement d'élever le niveau du plan de la sécurité nationale et d'abandonner les victimes à leur sort. La protection implique que les Etats prennent des mesures nécessaires pour « *protéger au besoin leur* [victimes] *vie privée et assurer leur sécurité, ainsi que celle de leur famille et de leurs témoins, en les préservant des manœuvres d'intimidation et des représailles* »[854].

Les victimes doivent également être protégées des médias. L'avidité populaire pour le fait divers conduit parfois les journalistes à dépasser le cadre objectif du droit d'informer. Ainsi, la publication de photographies représentant très concrètement les victimes dans le drame ne devrait pas avoir lieu, au moins qu'avec leur plein consentement.

Section 2 : L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

Selon certains auteurs, l'indemnisation se distinguerait de la réparation et de la restitution. La réparation serait plus large et engloberait la restitution des biens, une indemnité pour le préjudice des pertes subies, le remboursement des dépenses engagées en raison de la victimisation et la fourniture de services ainsi que le rétablissement dans les droits antérieurs. Alors que la restitution et la réparation doivent se faire par les auteurs des infractions ou les tiers responsables de leur comportement, l'indemnisation peut peser sur la collectivité internationale, étatique ou locale pour suppléer les carences des possibilités de restitution et de réparation des auteurs de ces actes de terrorisme ou des tiers qui en sont responsables.

Il n'est pas possible ici de fournir plus de détails sur ces nuances terminologiques. Soulignons simplement que l'expression « indemnisation », synonyme de réparation, est « *l'opération qui consiste dans le versement d'une somme d'argent pour réparer le dommage subi par la victime* (…) »[855] d'un fait criminel.

L'indemnisation est désormais largement admise même si sa mise en œuvre pratique pose encore quelques difficultés. En d'autres termes, le principe de l'indemnisation n'est pas contestable aujourd'hui ; c'est son effectivité qui fait problème. Un système d'indemnisation

[854] Rés. 40/34, *op-cit*, § 6, d.
[855] Définition donnée par J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, 2001, p 569. Voir dans le même sens la définition de G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op-cit*., p.481.

garanti par l'Etat doit en effet pouvoir suppléer aux carences de l'auteur de l'acte terroriste ou intervenir lorsque celui-ci reste inconnu.

Avant de nous intéresser aux modalités de mise en œuvre de l'indemnisation- en prenant comme cadre d'étude le système français- (§ 2), nous allons d'abord aborder les fondements de cette indemnisation (§ 1).

§ 1 : Les fondements de l'indemnisation des victimes d'actes terroristes

La question de l'indemnisation des victimes de terrorisme est extrêmement : en effet, il est certain que « l'indemnisation effective occupe une place essentielle dans le sentiment de justice de la victime d'une infraction »[856]. Mais, ce n'est pas le principe même de l'indemnisation qui pose problème (II). On pourrait dire, en paraphrasant Gaston Jèze, « *il y a des victimes, il faut les indemniser* ». Ce qui est à expliquer, c'est pourquoi un Etat doit indemniser les victimes d'actes de terrorisme alors qu'il n'a ni de prés ou de loin facilité la perpétration de ces actes. A vrai dire, l'indemnisation des victimes du terrorisme, comme de tout autre acte de violence, se trouve dans des hypothèses de plus en plus dissociée de la responsabilité de l'Etat (I).

I/ L'exclusion de l'explication fondée sur la responsabilité de l'Etat

L'Etat peut-il être tenu responsable des dommages causés par des actes de terrorisme commis sur son territoire ou à l'étranger contre ses propres ressortissants ?
La recherche de la responsabilité éventuelle de l'Etat peut se faire selon deux théories empruntées au droit administratif : la responsabilité pour faute (A) et la responsabilité pour risque (B).

[856] F. BOULAN, « Violence et société », Centre de philosophie de droit, R.R.J, 1983, p7.

A/La responsabilité de l'Etat pour faute

Retenir la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la faute suppose qu'il ait été à l'origine du dommage causé à la victime. Le système de responsabilité pour faute, tel qu'il est enseigné en droit interne, notamment en droit français, implique en effet que la victime démontre l'existence d'une faute imputable au défendeur (en l'occurrence ici l'Etat), et un lien de causalité directe entre la faute et le dommage subi. Une fois ces trois conditions établies, la responsabilité de l'Etat devrait être retenue.

L'Etat est responsable de la sécurité des personnes et des biens se trouvant sur son territoire national. L'Etat détient également les pouvoirs de police exclusifs pour assurer l'ordre public et la sécurité nationale. La commission d'une infraction démontre par conséquent la carence de l'Etat, garant de la sécurité intérieure, qui devrait en réparer les conséquences.

L'idée de responsabilité de l'Etat trouve également un fondement dans la théorie du contrat social. Suivant cette théorie, les citoyens délèguent l'autorité à l'Etat. En retour, celui-ci contracte l'obligation d'assurer la sécurité de tous ses membres[857]. L'Etat faillit à cette obligation lorsqu'il n'a pas pu empêcher la commission d'une infraction. Le dommage subi par la victime de l'infraction découle directement de la carence de l'Etat.

Toutefois cette carence n'est pas toujours fautive. L'Etat peut en effet être exonéré de toute responsabilité lorsqu'il a été confronté à un cas de force majeure. Il peut invoquer à ce titre, que la commission de l'infraction prise isolément est imprévisible. Il n'est pas toujours informé par les infracteurs de la commission imminente de leur méfait. Néanmoins, en matière d'attentats, l'Etat est souvent prévenu par les terroristes[858]. La faute de l'Etat est alors retenue lorsqu'il n'a pris aucune mesure de précaution pour empêcher la perpétration de l'acte terroriste en question, ou lorsque les forces de sécurité ont commis une grave négligence, et n'ont pas assuré une protection aux citoyens avec la diligence habituelle à laquelle ils auraient pu attendre. La responsabilité de l'Etat peut aussi être invoquée lorsqu'il n'a pris aucune mesure de protection malgré l'existence d'actions terroristes antérieures[859]. Pour démontrer la responsabilité de l'Etat, les victimes d'actes terroristes doivent prouver que non seulement la

[857] Voir F. LOMBARD, « Les différents systèmes d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme », RSC, 1984, p280.
[858] Voir Th. RENOUX, *L'indemnisation publique des victimes d'attentats*, Economica/ Presses universitaires d'Aix- Marseille, 1988, pp 76 et s.
[859] *Ibid.*, p.79.

commission de l'acte terroriste n'était pas imprévisible, mais également qu'il ne présentait pas pour l'Etat un caractère insurmontable.

En conséquence, la responsabilité de l'Etat pour faute est théoriquement difficile à défendre car il est extrêmement difficile d'exiger des forces de police une vigilance accrue en tous moments et en tous lieux. En outre, dans la pratique, il faut noter que les attentats sont conçus et organisés dans le plus grand secret, puis exécutés par surprise et dans l'aveuglement.

B/La responsabilité de l'Etat pour risque

Pour certains auteurs, le système d'indemnisation a un fondement ambigu. L'indemnisation n'est pas fondée sur la responsabilité pour faute prouvée ou présumée de l'Etat, mais s'inspire incontestablement des idées d'assistance et de solidarité. Mais, il ne s'agit pas d'une assistance pure. A tort ou à raison, on estime que la société étatique se caractérise par la généralisation de la violence qui serait le fruit des imperfections de l'organisation sociale, et l'Etat intervient de ce fait dans l'indemnisation des victimes pour assurer un risque social[860]. La responsabilité de l'Etat serait alors fondée sur le risque de violence auquel les victimes ont été exposées, en raison de l'incapacité de l'Etat d'établir et de maintenir la sécurité des personnes et des biens. Il s'agit de ce que l'on appelle, en droit interne, de « risque social » qui se distingue nettement de la notion de « risque créé »[861]. Suivant la théorie du « risque social », l'obligation de réparation mise à la charge de l'Etat n'est pas la contrepartie d'un profit tiré d'une activité lucrative, mais découle de l'idée selon laquelle « *il existe des risques inhérents à la vie en société et que les charges qui en résultent doivent être assumées par la collectivité publique* [l'Etat] »[862]. De ce fait, il n'existe aucun lien de causalité directe entre un acte déterminé de l'Etat et le dommage créé. En pareille hypothèse, le lien d'imputabilité importe peu. C'est ce qui justifie l'indemnisation mise à la charge de l'Etat.

La responsabilité de l'Etat –pour faute ou risque- ne doit jouer qu'un rôle de sanction, sorte de barrière que l'on lève ou que l'on abaisse selon que l'on veut rendre ou non plus aisée

[860] Voir M. GUENAIRE, « Le régime juridique de la responsabilité administrative du fait des actes de violence », AJDA, 1987, doc., p227.
[861] Voir Th. RENOUX, *op-cit*, pp 94-99, pour lui, le « risque créé » désigne l'activité de l'Etat ou de l'administration qui est à l'origine directe du dommage dont souffre la victime.
[862] *Ibidem*, p98.

l'action en réparation des victimes, qui de toute manière n'y trouvent pas le fondement de leur droit. Parler de responsabilité de l'Etat demande des preuves que les victimes peineront à trouver. La responsabilité de l'Etat, dans ce cadre précis, doit être réduite au rôle de condition et non de fondement de l'indemnisation des victimes.

En conséquence, nous pouvons affirmer que la théorie de la responsabilité de l'Etat est mal adaptée à l'indemnisation des victimes du terrorisme. C'est donc en dehors de la faute ou du risque que les victimes d'actes terroristes disposent à l'égard de l'Etat non d'un « droit-créance », mais d'un droit de prestation procédant moins de l'exigence de la responsabilité que celle de la solidarité. L'Etat intervient par conséquent en qualité de garant de l'indemnisation des victimes.

II/ Un fondement largement établi : la garantie de l'Etat aux victimes du terrorisme

Dans ce système de garantie, les victimes sont placées dans une situation plus avantageuse puisqu'elles vont pouvoir obtenir une indemnisation de la part de l'Etat national et qu'elles n'auront pour ce faire aucune faute à établir ni, au reste aucun lien à démontrer entre le comportement dudit Etat et le préjudice subi. C'est un principe généralement accepté selon lequel l'Etat doit contribuer au dédommagement des victimes d'une infraction survenue sur son territoire[863]. La contribution au dédommagement écarte l'obligation de réparation és qualité de responsable du dommage, l'Etat intervient uniquement en qualité de garant de l'indemnisation.

En érigeant en principe le droit de toute victime d'acte terroriste d'en obtenir réparation, l'on n'est plus sur le plan de l'obligation délictuelle classique. L'on se trouve désormais sur le plan de l'entraide et de l'assistance : face à une impossibilité de réparation de la part des terroristes, l'Etat doit intervenir (A). Des arguments d'ordre humanitaire ou de politique justifient également l'intervention de l'Etat en faveur des victimes du terrorisme (B).

[863] C'est ce que prévoit par exemple la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes de 1983 (article 2-1). Une telle disposition n'est pas expressément prévue dans la Déclaration de 1985 de la l'Assemblée générale des Nations Unies portant « Principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir », op-cit.

A/ L'impossible réparation des terroristes

Les législations nationales se sont avérées inefficaces, sinon insuffisantes, pour assurer l'entière réparation des victimes d'actes de terrorisme[864], surtout lorsque ceux-ci sont orchestrés depuis l'étranger et que le plus souvent leur auteur y laisse la vie. Tout se passe comme si ces personnes, « *après avoir été touchées par une violence aveugle [sont] largement tenues à l'écart des mécanismes habituels d'indemnisation* »[865]. C'est la raison pour laquelle une idée a émergé en vertu de laquelle la victime ne peut être abandonnée au motif que l'auteur de l'acte terroriste n'a pu être découvert, qu'il ne peut être puni et surtout parce qu'il n'est pas solvable. Il s'agit de respecter l'égalité des citoyens confrontés aux souffrances et aux malheurs qui découle d'une infraction[866]. Cette idée s'est développée à l'échelle internationale. Elle s'est évidemment traduite dans la Déclaration de 1985 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ainsi, il est plus spécialement demandé aux Etats de suppléer les capacités du délinquant par d'autres sources lorsque l'indemnisation ne peut pas être assurée par celui-ci. En outre, il est précisé que l'indemnisation ne s'adresse pas seulement aux victimes qui ont subi un préjudice corporel ou une atteinte importante à leur intégrité physique ou mentale à la suite des actes de terrorisme, mais aussi à la famille, en particulier aux personnes à la charges des personnes qui sont décédées ou qui ont été frappées d'incapacité physique à la suite de cette victimisation[867]. A ce sujet, la Déclaration insiste sur l'établissement, le renforcement et l'extension de plans nationaux d'indemnisation des victimes mais aussi, selon que de besoin, sur l'établissement d'autres fonds internationaux pour l'indemnisation, notamment dans le cas où l'Etat dont la victime est ressortissante n'est pas en mesure de la dédommager. Il s'agit là de dispositions très importantes même si elles n'ont pas trouvé leur application directe et obligatoire.

---

[864] Avec l'internationalisation de plus en plus croissante du terrorisme

[865] H. RENAULDON, « L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme », Les petites Affiches, 27 janvier 1987.

[866] Voir Th. RENOUX, *op-cit*, pp28 et s.

[867] § 12, a et b.

B/ Les arguments d'ordre humanitaire et politique

L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme a été aussi justifiée pour des raisons d'ordre humanitaire et politique. Les arguments d'ordre humanitaire sont relatifs à la prise de conscience collective des besoins des victimes du terrorisme. En effet, les dégâts causés par un acte terroriste sont suffisamment considérables que la communauté nationale ou internationale ne saurait demeurer indifférente. A un premier mouvement d'indignation succède un sentiment collectif de compassion.

A défaut de retenir la responsabilité de l'Etat garant de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens, les impératifs politiques justifient l'instauration des systèmes d'indemnisation publique en faveur des victimes. La réparation du préjudice de la victime est l'une des conditions essentielles de la réparation du trouble causé à l'ordre public. Le rétablissement de l'ordre public troublé est difficile à concevoir en l'absence de l'indemnisation effective et suffisante des victimes directes. Par ailleurs, les actes terroristes sont suffisamment relatés dans les média pour que la classe politique ait quelque intérêt à s'en préoccuper.

L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme apparaît en définitive comme un véritable système de garantie fondée sur un principe de solidarité. C'est la manifestation de la sollicitude des Etats pour les victimes du terrorisme devenu de plus en plus meurtrier et insaisissable. Ce système de garantie repose sur la solidarité à laquelle se référent un certain nombre de textes internationaux dont on a cités précédemment. L'Etat intervient immédiatement, par l'intermédiaire de fonds d'indemnisation, dans la réparation du préjudice occasionné par le terrorisme. Il appartient alors à chaque Etat de déterminer les conditions et l'étendue de l'indemnisation en faveur des victimes du terrorisme. C'est ce que nous allons voir maintenant en étudiant le système d'indemnisation mis en place en France.

§ 2 : Le système d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme : l'exemple de la France

La convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 est la seule qui traite spécifiquement des victimes du terrorisme. Celle-ci a prévu dans son article 8 sur le gel ou la saisie des fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre des

infractions de terrorisme, que chaque Etat partie envisage de créer des mécanismes pour l'affectation à l'indemnisation des victimes des actes de terrorisme ou de leurs familles des sommes provenant de confiscations et visées par la convention à ce même article. Il convient d'insister sur le fait que ces dispositions constituent les seules mesures particulières des instruments antiterroristes universels qui se référent de prés ou de loin d'une manière relativement précise à la question de l'indemnisation des victimes.

Cette précision étant faite, il faut dire qu'en France, les lois du 9 septembre 1986 puis du 6 juillet 1990 ont organisé un régime spécial d'indemnisation des dommages résultant d'un acte de terrorisme dont les conditions figurent aux articles L 422-1 à L 422-3 du code des Assurances (I). La loi de 1986 a créé un fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme (et autres infractions), en abrégé le FGVAT. Cet organisme devra indemniser selon une procédure tout entière axée sur l'efficacité (II).

I/ Le régime juridique applicable aux victimes d'actes de terrorisme

L'indemnisation des victimes du terrorisme a connu une évolution (A) que l'on peut qualifier de réaliste compte tenu des conditions légales en vigueur (B).

A/ L'évolution du régime d'indemnisation

Quatre lois permettent de mesure l'ampleur de cette évolution.

-**La première loi est celle du 3 janvier 1977** qui a créé des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions dans chaque cour d'appel. Les victimes d'infractions contre les personnes se voyaient ainsi ouvrir un recours en indemnité contre l'Etat[868].

-En 1983, une loi a installé les commissions d'indemnisation dans chaque tribunal de grande instance et plus seulement au niveau des cours d'appel. Elle a prévu également un échevinage par l'introduction au sein de la collégialité d'une personne choisie en fonction de l'intérêt qu'elle porte aux problèmes des victimes[869]. La loi de 1983 est surtout innovante sur le fait qu'elle oblige dorénavant aux assureurs de couvrir, moyennant surprime, en assurance incendie et explosions, les dommages matériels directs consécutifs à des actes de terrorisme.

[868] Loi 77-5 du 3 janvier 1977 garantissant l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction.

[869] Loi 83-608 du 8 juillet 1983 renforçant la protection des victimes d'infraction.

Cela demeurait toutefois encore très restrictif. D'une part, seuls les titulaires d'une assurance incendie étaient à même, s'ils ne l'avaient pas refusée, de disposer de cette garantie. D'autre part, celle-ci ne couvrait pas les dommages qualifiés d'immatériels, telles les pertes de jouissance ou d'exploitation, ni les dommages corporels. Pour obtenir réparation de ces derniers, les victimes n'avaient d'autre recours que la protection générale des victimes d'infractions mise en place par la loi de 1977 précitée.

-Lorsque la France connut, en 1985-1986, une vague d'attentats, le législateur intervient par **la loi du 9 septembre 1986**[870] en mettant en œuvre une solidarité nationale efficace pour une indemnisation rapide et complète des victimes du terrorisme, grâce à l'institution d'un Fonds de Garantie spécifique.

-**La loi du 23 juillet 1990** a, pour sa part, apporté deux améliorations importantes au statut des victimes du terrorisme. D'une part, le statut de victimes civiles de guerre est accordé aux victimes d'actes de terrorisme par l'article 26 de la loi de 1990. Cette mesure permet aux victimes du terrorisme de bénéficier de la gratuité des soins et frais d'appareillage, et d'accéder aux centres de rééducation des victimes de guerre. Cette mesure est rétroactive puisqu'elle s'applique aussi aux victimes des actes terroristes commis depuis le 1er janvier 1982. D'autre part, la loi de 1990 a accordé le statut de pupille de la nation aux enfants devenus orphelins à la suite des attentats terroristes.

B/ Les conditions légales d'indemnisation des victimes du terrorisme

Les conditions prévues par les textes sont relatives aux victimes (1), aux infractions (2) et aux dommages (3).

1/ Les conditions relatives aux victimes

Les victimes qui peuvent prétendre au Fonds de garantie sont les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire français et les personnes de nationalité française, victimes à l'étranger de ces mêmes actes.

-Actes de terrorisme commis en France : toute victime ou ayant droit, quelle soit sa nationalité, peut adresser directement au Fonds de garantie une demande d'indemnisation.

[870] Loi 86-1020 du 9 septembre 1986, à ne pas confondre avec la loi 86-1019, votée le même jour, relative, quant à elle, à la lutte contre la criminalité et la délinquance.

Dans le silence des textes, aucune appréciation ne devrait être portée quant à la régularité du séjour d'un étranger victime d'un acte de terrorisme. Ce silence ne peut lui bénéficier.

-Actes de terrorisme commis à l'étranger : seules les victimes de nationalité française peuvent obtenir une indemnisation. Cette condition s'applique également aux ayants droit de la victime décédée.

2/ Les conditions relatives aux actes terroristes

Il convient d'abord de cerner la notion de terrorisme, puis sa date d'exécution.

a) La définition du terrorisme en France

En France, c'est la loi du 9 novembre 1986, adoptée à la suite d'une vague d'attentats de l'automne 1986, qui vise les actes terroristes[871]. Mais, c'est plutôt avec l'adoption du nouveau Code pénal qu'un pas décisif a été franchi dans la définition du terrorisme[872].

Pour qu'un acte puisse aussi être qualifié de terroriste en droit français, il doit satisfaire deux critères. D'une part, un critère objectif qui implique la commission de certaines infractions principales ou connexes telles : « *les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration, le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport* »[873]. D'autre part, un critère subjectif qui réside dans l'intention de l'auteur de l'acte incriminé. En d'autres termes, les infractions comprises dans la liste énumératrice tombe sous l'égide de terrorisme quand elles sont commises « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* »[874].

---

[871] Voir J. PRADEL, « Les infractions terroristes, un nouvel exemple de l'éclatement du droit pénal (loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986) », Dalloz, chronique, pp 39-50.

[872] Loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la paix publique. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises par : la loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 ; la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 ; la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 ; la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 ; la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 ; la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 ; la loi n° 2005-1550 du 22 décembre 2005 ; la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006.

[873] Article 421-1 du Code pénal (chapitre I : « des actes de terrorisme »).

[874] Article 421-2. Pour plus de détails sur la définition du terrorisme en France, voir entre autres J.P. MARGUENAUD, « La qualification pénale des actes de terrorisme », RSC, 1990, pp 1-28 ; M. E. CARTIER, « Le terrorisme et le nouveau code pénal français », RSC, 1995, pp 225-246 ; Y. MAYAUD, *Le terrorisme*, Paris, Dalloz, 1997, pp 7-41 ; Ph. CHRESTIA, « La loi du 23 janvier 2003 relative à la lutte contre le terrorisme : premières observations », 2006, vol.2, pp 1409-1413 (spécialement pp 1412-1413).

Cette définition peut néanmoins être à l'origine de quelques difficultés. D'abord, il peut s'avérer délicat de faire délimiter la notion d'acte terroriste, à savoir s'il faut tenir compte seulement de l'acte, de l'intention ou les deux à la fois. A vrai dire, le problème n'est pas entièrement nouveau. Il existait déjà en effet à propos de l'exclusion conventionnelle du risque d'attentat terroriste, qui était de règle avant 1983. Simplement, à l'époque, c'étaient les compagnies d'assurances qui invoquaient à l'encontre des assurés la nature terroriste de l'acte, pour ne pas avoir à indemniser, tandis que maintenant, ce sont les victimes qui l'invoquent, afin de pouvoir bénéficier de l'indemnisation du Fonds de garantie. C'est donc au juge civil, compétent en matière d'indemnisation entre le Fonds de garantie et les victimes, qui précisera la notion d'acte terroriste. De la jurisprudence relative à l'exclusion de garantie, il résultait que les juges du fait, dont les décisions étaient assez systématiquement approuvées par la Cour de cassation, au nom de l'appréciation souveraine, s'attachaient à la notion d'action violente, à objectif politique, opposée à des actes individuels émanant par exemple d'un ennemi personnel de la victime, d'un déséquilibré ou encore dans le cadre de mouvements populaires[875]. Et il apparaît que les auteurs de la loi de 1986 n'ont eu en vue rien de bien différent, comme le démontre d'ailleurs le type d'infractions visées à l'article 706-16 du Code de procédure pénale.

Ensuite, des difficultés peuvent également apparaître dans l'administration de la preuve. En les victimes doivent, lorsqu'il y a contestation, démontrer l'existence d'un acte de terrorisme et le doute joue en leur défaveur. S'agissant de prouver un fait, tous les moyens de preuve peuvent être utilisés, donc les présomptions que l'on peut tirer des indices existants. En fait, les juges s'attachent à l'existence plausible de l'acte, à la multiplicité dans un temps rapproché d'actes analogues, à la personnalité de la victime ou à la nature des bâtiments visés ou encore du professionnalisme du ou des auteurs de l'acte en cause[876].

b) La date de commission de l'acte terroriste

Selon l'article 10 de la loi du 9 septembre 1986, seules les victimes d'actes de terrorisme commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi pouvaient bénéficier de l'application de ses dispositions. Mais, une rétroactivité fut d'abord établie au 31 décembre 1984 par la loi

[875] Ne constitue pas un acte de terrorisme une action isolée contre un établissement scolaire (explosion), non revendiquée et dont le mode de préparation ne révèle pas le professionnalisme de son ou ses auteurs, Cour de cassation (1re Ch. Civ.), 17 octobre 1995, Ghipponi c/ F.G.V.A.T, R.C.A. 1996, n°72 ; RGDA, 1996, 201note d'HAUTEVILLE.
[876] *Ibid.*

du 30 décembre 1986, puis au 1er janvier 1982 par une nouvelle du 25 janvier 1990. Cependant la Cour de cassation a opportunément observé que les textes relatifs à l'indemnisation insérés dans le Code des assurances ne posent aucune condition de date[877], ce qui lève toute restriction pour les victimes d'actes de terrorisme antérieurs à 1982. De toute façon, cela n'a plus d'intérêt qu'historique, car les victimes ne disposent que de dix ans pour se faire indemniser par le Fonds de garantie.

3/ Les conditions concernant les dommages couverts

Les actes de terrorisme peuvent causer des dommages corporels, c'est-à-dire l'intégrité physique et psychique des personnes, mais aussi des dommages matériels. Ces deux types de dommages obéissent à des régimes d'indemnisation fort différents, bien qu'ils aient été causés par le même acte.

-Les dommages corporels sont indemnisés intégralement par le Fonds de garantie.

Désormais, c'est la « *réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne* » qui est mise à la charge du Fonds de garantie[878]. La réparation intégrale du préjudice constitue l'un des principes fondamentaux du droit de la responsabilité civile qui permet aux victimes d'obtenir la compensation de toutes les atteintes que recouvre habituellement la notion de dommage corporel[879].

L'application du principe de la réparation intégrale par le Fonds de garantie est perçue comme une « *élémentaire mesure de justice envers de malheureuses victimes invalides et gravement traumatisées* [qui] *rompt avec le parcimonieux plafonnement de l'indemnisation des victimes d'infractions qui existait alors* »[880]. Autrement dit, tous les préjudices économiques et professionnels, et tous les préjudices moraux à caractère extrapatrimonial, souvent considérables pour des victimes traumatisées par l'attentat terroriste, doivent être correctement évalués et indemnisés. L'indemnisation intégrale se justifie par la spécificité du préjudice des victimes du terrorisme. En effet, une étude épidémiologique réalisée en 1987 a mis jour la persistance chez un nombre important de victimes d'actes de terrorisme, d'un

[877] Cass., Ch. Civ. 2ème, 23 juin 1993 (Bull. II, n° 225).
[878] Article L. 422-1 du Code des assurances.
[879] Sur le principe de la réparation intégrale voir, entre autres, G. MARTY, *La réparation du préjudice*, Paris, Dalloz, 1983. Pour une présentation d'ensemble des préjudices, voir Y. LAMBERT-FAIVRE, *Le droit du dommage corporel*, 3ème éd., Paris, Dalloz, 1996.
[880] Y. LAMBERT-FAIVRE, *Droit du dommage corporel. Systèmes d'indemnisation*, 5ème éd., Paris, Dalloz, 2004, p993.

syndrome de stress post-traumatique[881]. Cette atteinte psychologique apparaît comme une résultante caractéristique du risque terroriste qui demeure un événement totalement imprévisible pour les victimes et ressenti par celles-ci comme une agression volontaire. Le syndrome post-traumatique spécifique dont souffrent certaines victimes du terrorisme se présente comme un « *état séquellaire durable marqué par un syndrome de répétition (cauchemars, réminiscences, sursauts), une attitude de repli sur soi (phobies, régressions, étrangetés) et une constellation de symptômes pouvant s'accompagner de troubles psychosomatiques (irritabilité, troubles du sommeil, culpabilité, troubles de la concentration etc….)* »[882].

-L'indemnisation des dommages matériels par les compagnies d'assurance :

Le Fonds de garantie n'indemnise pas les dommages matériels provoqués par un acte de terrorisme. En effet, la loi de 1986, instituant le Fonds de garantie, ne vise que les « dommages corporels et tous les préjudices qui en découlent ». Les dommages matériels sont couverts par les assurances de biens (habitation, entreprise etc…..)[883]. Il s'agit des atteintes directement portées à l'intégrité des choses matérielles. La victime d'un acte terroriste ne peut prétendre à l'indemnisation du préjudice matériel qui découle pourtant directement du même acte dommageable. Sur ce point, la loi laisse de côté un certain nombre de questions pourtant dignes d'intérêt. Il est rare, par exemple que la victime d'un attentat terroriste ne subisse que des dommages corporels. Elle supporte également des dommages matériels connexes, notamment la destruction ou la perte de valeurs, d'effets ou de biens personnels.

Mais, à certain égard, on peut dire que l'exclusion du dommage matériel dont la réparation apparaît moins impérative que le dommage corporel, confirme le fondement de l'intervention de l'Etat au titre d'un devoir de solidarité nationale.

II/ La procédure d'indemnisation devant le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGVAT)

Rappelons que les victimes d'un acte de terrorisme peuvent, à l'instar de toute victime d'une infraction, utiliser les voies normales du droit civil et pénal, déposer plainte auprès du Procureur de la République du lieu où ledit acte a été commis, et si les terroristes sont

[881] « L'indemnisation des victimes de la violence », Journée d'étude et d'information organisée par le ministère de l'économie, des finances et du budget, Paris le 15 décembre 1990, pp14 et s.

[882] *Ibid*.

[883] Pour les actes de terrorisme commis en France, les compagnies d'assurance ne peuvent pas inscrire de clauses d'exclusion dans les contrats d'assurances de biens (habitation, automobile, etc…..) ; voir article L. 126-2 du Code des assurances.

identifiés et poursuivis devant un tribunal, elles peuvent se constituer partie civile et demander des dommages et intérêts en réparation de leur préjudice.
Cependant, la procédure spécifique devant le Fonds de garantie, n'étant pas subsidiaire, permet aux victimes du terrorisme d'obtenir directement et en principe, rapidement et complètement satisfaction. La procédure s'ouvre d'abord par la saisine (A) du Fonds qui, après instruction et information, aboutit à une offre d'indemnisation (B). Celle-ci produit ensuite un certain nombre d'effets qu'il convient d'étudier (C).

A/ La saisine du Fonds de garantie

Lorsqu'un acte terroriste survient sur le territoire français, le procureur de la République en informe sans délai le Fonds de garantie. Il lui précise les circonstances de l'acte de terrorisme et lui communique l'identité des victimes. Lorsque l'acte terroriste a été commis à l'étranger, c'est l'autorité diplomatique ou consulaire qui lui fournit les mêmes renseignements[884]. Toute personne peut en outre s'adresser directement au Fonds de garantie si elle s'estime victime d'un acte de terrorisme[885].

Le Fonds de garantie est ainsi informé à la fois par les victimes et par les pouvoirs publics. Par ailleurs, la requête de la victime d'un acte de terrorisme n'est plus assujettie à aucune condition de forme. En conséquence, la saisine du Fonds de garantie peut résulter d'une simple lettre[886]. Mais pour des raisons probatoires, le recours à la lettre recommandée avec demande d'avis de réception est à conseiller. A l'appui de sa demande, la victime doit fournir tous les justificatifs concernant non seulement l'événement, mais surtout le chiffrage de tous les préjudices invoqués avec notamment un certificat médical dont l'importance doit être soulignée. En outre, aucun délai de rigueur ou de déchéance ne court à son encontre.

Néanmoins, il est admis que la victime d'un acte de terrorisme doit agir dans le délai de droit commun de dix ans prévu à l'article 2270-1 du Code civil[887]. Le Fonds de garantie doit assister la victime dans la constitution de son dossier d'indemnisation[888]. En vue de compléter

[884] Article R. 422-6 du code des assurances
[885] Articles L. 422-2 et R. 422-6 du Code des assurances.
[886] Articles L. 422-2, R. 422-6 et R. 422-8 du Code des assurances.
[887] Cette solution est conforme à l'article 6 de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, *op-cit*, lequel précise que « *le régime de dédommagement peut fixer un délai dans lequel les requêtes en dédommagement doivent être introduites* ». Signalons que ladite convention a été ratifiée par la France le 29 mai 1990.
[888] Cette obligation d'assistance en ce sens qu'elle favorise l'information des victimes nous paraît conforme à la convention européenne précitée qui prévoit qui stipule que « les parties s'engagent à prendre des mesures

son information ou bien encore lorsque le préjudice subi l'exige en raison de son ampleur, le Fonds pourra faire examiner la victime par un médecin[889]. Dans ce cas, le Fonds doit informer la victime quinze jours avant la date de l'examen, de l'identité et des titres du médecin chargé d'y procéder, de la date et du lieu de l'examen et de ce qu'elle peut se faire assister d'un médecin de son choix. Le rapport du médecin doit être adressée dans les vingt jours au Fonds de garantie, à la victime et, le cas échéant, au médecin qui l'a assisté[890].

A compter de la demande expresse de la victime, le Fonds de garantie est tenu de lui verser une ou plusieurs provisions dans le mois qui suit[891] et, à défaut, le juge des référés pourra l'y contraindre[892].

B/ L'offre d'indemnisation

Dans un délai de trois mois à compter du jour où il reçoit de la victime (directe ou indirecte) les justifications de ses préjudices, le Fonds de garantie est tenu de lui présenter une offre d'indemnisation[893]. A l'instar de ce qui est prévu par la loi 85-677 du 5 juillet 1985 pour les victimes d'accidents de la circulation automobile, les offres d'indemnisation intervenant au-delà de trois ou manifestement insuffisantes, pourront ouvrir droit à des dommages-intérêts au profit de la victime[894]. L'acception de l'offre doit donner lieu à l'établissement d'une convention, sous le contrôle du juge d'instance lorsqu'elle concerne une personne mineure ou majeure en tutelle[895]. En toute hypothèse, l'offre doit mentionner l'évolution du préjudice retenu par le fonds ainsi que le montant des indemnités proposées, compte tenu des prestations servies par les tiers payeurs[896].

Comme en matière d'accidents de la circulation, l'offre doit comporter en caractères très apparents, sous peine de nullité relative, la mention selon laquelle la victime peut dénoncer la

---

appropriées afin que des informations concernant le régime de dédommagement soient à la disposition des requérants potentiels » (article 11).

[889] Article R. 422-7 du Code des assurances.

[890] *Ibidem*.

[891] Article L. 422-2, alinéa 1 du Code des assurances.

[892] *Ibidem, in fine*.

[893] Article L. 422-2, alinéa 2 du code des assurances. La même disposition s'applique en cas d'aggravation du dommage.

[894] Il existe tout de même une différence de forme: alors que la loi de 1985 prévoit une sanction obligatoire et systématique sans l'intervention des tribunaux, dans la loi de 1986, l'allocation des dommages-intérêts est accordée par le juge (voir article 422-2, alinéa 3 *in fine* du code des assurances).

[895] Article L. 422- 2, alinéa 3 du Code des assurances.

[896] Article L. 422-2, alinéa 3 du Code des assurances.

transaction dans les quinze jours de sa conclusion, toute renonciation à ce droit de dénonciation étant entachée de nullité[897].

C/ Les effets de l'offre d'indemnisation

Face à l'offre d'indemnisation, la victime a plusieurs options : soit la refuser, soit l'accepter ou soit la discuter.

- L'offre peut être purement et simplement refusée par la victime, celle-ci contestant l'évaluation de son préjudice[898]. Le refus de l'offre entraînera soit une nouvelle offre du Fonds, lequel acceptera de prendre en considération les allégations de la victime, soit, à l'initiative de cette dernière, la saisine du juge compétent qui doit être le juge civil[899]. Dans ce cas, le montant de l'indemnité est alors déterminé par le juge. Le Fonds procède au règlement sur la base de la décision rendue[900].
- La victime peut également accepter l'offre qui lui est faite. Là encore, aucune forme n'est prévue par le texte. L'accord s'exprimera alors d'une manière quelconque. Par contre, lorsque la victime est une personne mineure ou majeure en tutelle, l'accord doit émaner respectivement du conseil de famille et du juge des tutelles[901]. L'acceptation de l'offre par la victime rend le paiement par le Fonds obligatoire dans le délai d'un mois après l'expiration du délai de quinze jours dont dispose la victime pour exercer son option sur l'offre d'indemnisation. A défaut de règlement dans ce délai, les sommes non versées produisent de plein droit intérêt au taux légal majoré de moitié durant deux mois puis, à l'expiration de ces deux mois, au double du taux légal[902]. Enfin, si la victime est personne majeure sous tutelle ou mineure, le Fonds de garantie doit donner avis sans formalité au juge des tutelles, quinze jours au moins à l'avance, du paiement du premier arrérage d'une rente ou de toute somme devant être versée à titre d'indemnité au représentant légal de la personne protégée.

---

[897] Article R. 422-8 in fine du Code des assurances qui renvoie à l'article R. 211-16 du même code.
[898] Dans le silence du code des assurances, le rejet de l'offre d'indemnisation peut se faire par tout moyen. Mais, là encore, la lettre recommandée avec demande d'avis de réception en facilitera la preuve.
[899] Voir les articles L. 422-1, alinéa 1 et L. 422-3 du Code des assurances. Voir également J. F. RENUCCI, « L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme », Dalloz, 1987, chron. p.197.
[900] Il est à noter que l'offre d'indemnisation faite par le Fonds de garantie n'a en fait engendré qu'un contentieux négligeable, voir « L'indemnisation des victimes de la violence », Journée d'Etude et d'Information, *op-cit*, p157.
[901] Article L. 422-2, alinéa 3 du Code des assurances qui renvoie à l'article L. 211-15 du même code.
[902] Article L. 422-2, alinéa 3 du Code des assurances qui renvoie à l'article L. 211-17 du même code.

Conclusion du titre 1 :

Le cadre normatif de lutte contre le terrorisme[903] ne peut fonctionner que dans le respect du droit et en particulier du droit international. A la recherche d'une efficacité sans faille contre cette forme de violence, les Etats doivent donc s'appuyer sur le droit international constituant tant de normes dont le respect forgera leur légitimité.

Premièrement, les Etats doivent non seulement s'interdire de favoriser le terrorisme ou de s'en servir, mais aussi remplir leurs obligations de diligence, qui consistent en une obligation de prévention des actes de terrorisme et une obligation de répression de ces mêmes actes.

Deuxièment, il incombe aux Etats, dépositaires du monopole de la violence légitime, d'établir de manière convaincante l'adéquation entre les mesures restrictives ou dérogatoires permises par le droit international des droits de l'homme et le danger auquel ils ont à faire face. De plus, la limite constituée par l'interdiction de déroger à certains droits fondamentaux, tels le droit à l'intégrité physique et le droit à la vie, doit demeurer intangible en dépit des stratégies discursives de « sur-dramatisation » des menaces terroristes.

Troisièment, la communauté internationale doit consolider le statut des victimes du terrorisme en apportant un soutien à celles-ci et à leurs familles. A cet égard, force est de constater que la réponse internationale est encore embryonnaire. D'abord, la convention de 1999 sur le financement du terrorisme stipule simplement que les sommes confisquées dans la répression du financement du terrorisme peuvent être affectées à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme ou de leur famille (article 8, paragraphe 4). Ensuite dans la résolution 1566 (2004) du 8 octobre 2004, le Conseil de sécurité a simplement proposé la création d'un fonds international d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et de leur famille « *qui pourrait être financé par contributions volontaires, et dont les ressources proviendraient en parties des avoirs confisqués aux terroristes, à leurs membres et commanditaires* (…) » (paragraphe 10). De même, la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU de 2006 a prévu une initiative consistant à « *instituer, sur une base volontaire, des systèmes d'assistance qui privilégient les besoins des victimes du terrorisme et de leur famille* ».

[903] Voir, supra 1e partie, titre 1.

En réalité, c'est seulement dans quelques systèmes nationaux, comme en France par exemple, où les victimes ou leurs familles ne sont pas oubliées dans la lutte contre le terrorisme en ce sens que le droit les protège.

Par ailleurs, la recherche de solutions efficaces à long terme contre le terrorisme nécessite également une coopération sans faille s'étendant à l'ensemble des Etats.

Titre II :

LA COOPERATION INTERNATIONALE: UNE CONDITION *SINE QUA NON* POUR UNE LUTTE EFFICACE ET DURABLE CONTRE LE TERRORISME

La coopération est considérée comme le « maître-mot » des conventions et des résolutions des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme. Selon ces différents textes, une lutte efficace contre le terrorisme va de pair avec le développement d'une étroite coopération entre les Etats, mais également entre ceux-ci et les organisations internationales ou régionales. Une chose est sûre à l'heure de la mondialisation des communications, « *aucun pays ne peut affronter séparément le terrorisme, car les terroristes se jouent des frontières. Cela exige que l'on échange des informations* (…) »[904] Le but de la coopération internationale est d'éviter l'organisation, l'encouragement, le financement et la tolérance d'activités terroristes à partir d'un Etat contre d'autres. La communauté internationale se doit de démanteler les infrastructures des terroristes éparpillées dans le monde, ce qui ne va pas sans développement de la coopération entre les Etats (chapitre 1). Ce volet principal doit en même temps être complété par un certain nombre de moyens (chapitre 2).

[904] Propos de Kofi Annan, 16 décembre 1996, peu avant d'entrer en fonctions, in Chronique ONU, n°3, 1996, p.30.

Chapitre 1 :
La coopération interétatique : une obligation pour les Etats

L'adoption des conventions ou des résolutions qui régissent les rapports entre les Etats résulte d'une impérieuse nécessité de coopération internationale face à un phénomène qui touche toute la communauté internationale. Nous avons déjà vu dans la première partie de notre étude (en matière d'entraide judiciaire) que la coopération entre les Etats est indispensable à la répression du terrorisme. La coopération est également nécessaire en matière de prévention, face à la dimension transnationale des groupes terroristes éparpillés dans plusieurs pays. Elle doit permettre par ailleurs à certains Etats de venir à bout des carences techniques dont ils souffrent en matière de lutte contre le terrorisme.

Il convient donc d'examiner les fondements juridiques de la coopération internationale (section 1) et son corollaire, à savoir l'assistance technique en vue de renforcer la capacité des Etats à prévenir les actes de terrorisme (section 2).

Section 1 : Les fondements juridiques de la coopération internationale contre le terrorisme

Comme nous l'avons vu dans la première de cette étude, il existe de nombreuses conventions internationales et régionales relatives à la lutte contre le terrorisme. Si tous ces instruments créent des obligations de coopération variables quant à leur objet, ils se rejoignent cependant sur un point commun : ils sont consentis souverainement et librement par les Etats. Ceux-ci peuvent donc ou non y adhérer en émettant de surcroît des réserves. Mais depuis quelques années, et plus encore suite aux attentats du 11 septembre, les conventions antiterroristes se sont vues supplantées par les résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies qui sont en principe obligatoires à l'égard de tous les Etats membres. Ainsi, de la coopération consentie (§ 1), on passe à une coopération imposée en matière de lutte contre le terrorisme (§ 2).

§ 1 : La coopération découlant des conventions : une coopération consentie

La coopération est le moyen privilégié de la lutte contre le terrorisme, perçu de nos jours comme un fléau mondial pouvant toucher potentiellement tous les Etats. Longtemps restée un vœu pieux[905], la coopération est désormais prévue dans les conventions relatives au terrorisme, que ce soit au niveau universel ou régional. Si elle est envisagée par ces textes sous plusieurs aspects, elle présente une certaine constance : le cœur de la coopération consiste pour les Etats en l'échange de renseignements (I), mais également d'autres mesures ont été également envisagées (II).

I/ L'obligation générale d'échanger des renseignements

La coopération internationale commence par un échange de renseignements que les Etats parties seraient en mesure de posséder sur des terroristes ou sur les organisations les finançant. Cela constitue un moyen principal et privilégié de collaboration entre les Etats dans leur lutte contre le terrorisme, ainsi que l'a souligné l'Assemblée générale des Nations Unies : « *Pour combattre efficacement la multiplication des actes de terrorisme, leur caractère et leurs effets internationaux croissants, les Etats doivent renforcer leur coopération dans ce domaine, en particulier en rendant systématique l'échange d'informations sur la prévention du terrorisme et les moyens de la combattre* (…)»[906]. Mais dans la grande majorité des conventions antiterroristes –universelles et régionales -, l'obligation d'échanger des renseignements à titre préventif qui pèse sur les Etats parties, est rédigée en termes généraux, dont l'exécution n'est pas conditionnée.

Au niveau universel, la convention de 1973 sur la protection et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques prévoit que : « *Les Etats parties collaborent à la prévention des infractions* (…) *en échangeant des renseignements et en coordonnant les mesures administratives et autres à prendre, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration de ces infractions* »[907]. On retrouve la disposition dans les conventions de 1979 sur la prise d'otages (article 4, b) et celle

[905] Voir la Déclaration de 1970 sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, annexée à la résolution 2625 (XXV), *op-cit*.
[906] Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, annexée à la résolution 49/60 du 9 décembre 1994, § 6.
[907] Article 4, b.

de Rome de 1988 relative à la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (article 13, b). Rédigée ainsi en termes généraux, cette obligation d'échange de renseignements n'impose aucune condition précise quant à son exécution par les Etats parties. En outre, la nature des renseignements à échanger est laissée à l'entière discrétion des Etats parties. Il est dés lors difficile d'apprécier le respect de cette obligation par les Etats, mais tout au plus est-il possible d'affirmer que l'Etat qui ne fournit de renseignements aux fins de prévention viole ladite obligation. Encore cela suppose que l'Etat ait des renseignements à communiquer, ce qui est difficile à prouver puisque les activités de renseignement sont par excellence très occultes. En conséquence, il ne s'agit guère de disposition susceptible d'être invoquée in concréto pour engager la responsabilité d'un Etat partie pour manquement à cette obligation générale d'échanger des informations. Celle-ci a d'ailleurs connu quelques aménagements rédactionnels à partir de 1997. En effet, selon la convention de 1997 sur la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 15 b) et la convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005 (article 7, paragraphe 1, b), « *les Etats parties collaborent à la prévention des infractions (...) en échangeant des renseignements exacts et précis en conformité avec les dispositions de leur législation interne et en coordonnant les mesures administratives et autres prises, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration des infractions* (…) ». Mais soulignons que ce rajout n'a pas apporté une amélioration à l'obligation générale d'échanger de renseignements. Néanmoins, cela suppose un filtrage des informations à transmettre dans le but d'améliorer l'efficacité de cet échange.

Au niveau régional, les conventions antiterroristes sont au contraire plus détaillées concernant l'obligation d'échanger des renseignements[908]. Au total, cinq conventions ont eu recours à une énumération très longue retenant un catalogue assez complet des renseignements susceptibles d'être transmis entre Etats parties[909]. A titre d'exemple, nous prenons la convention de l'OUA de 1999 qui prévoit expressément que :

« *1.Les Etats parties s'engagent à renforcer l'échange mutuel d'informations sur :*

les actes et infractions commis par des groupes terroristes, leurs dirigeants et leurs membres, leurs quartiers généraux et leurs camp d'entraînement, leurs moyens et sources de financement et d'achat d'armes ainsi les types d'armes, de munitions et d'explosifs utilisés, et sur tous autres moyens en leur possession ;

[908] A l'exception de la convention de l'OEA de 1971 (article 8, b) qui retient une formule analogue à la convention de 1973 ; de la convention de l'ASACR de 1987 qui prévoit, sans autre précision, l'échange d'informations, de renseignements et expertise (article 8, § 2)

[909] Il s'agit des instruments suivants : convention arabe, traité de coopération de la CEI (article 11), convention de l'OCI, convention de l'OUA.

les méthodes et techniques de communication et de propagande utilisées par les groupes terroristes, le comportement de ces groupes, les mouvements de leurs dirigeants et de leurs membres, ainsi que leurs documents de voyage.

2. Les Etats parties s'engagent à échanger tout information susceptible de conduire

a) l'arrestation de toute personne accusée ou condamnée d'avoir commis un acte terroriste contre les intérêts d'un Etat partie ou contre ses ressortissants, ou d'avoir tenté de commettre un acte ou encore d'y être impliquée en tant complice ou commanditaire ;

b) la saisie et la confiscation de tout type d'arme, de munitions, de dispositifs ou de fonds ou tout autre matériel utilisé pour commettre ou dans l'intention de commettre un acte terroriste ».[910]

II/ Les autres mesures de coopération prévues dans les conventions antiterroristes

L'obligation générale d'échanger des renseignements aux fins de prévention du terrorisme est souvent accompagnée, dans certains instruments, d'autres formes de coopération : l'obligation d'alerte et la coopération technique.

A/ L'obligation d'alerte

Les Etats parties peuvent aussi être liés par une obligation d'alerter les autres Etats de la préparation d'un acte terroriste à leur encontre (soit contre leurs intérêts ou contre leurs ressortissants). Cette obligation d'alerte trouve son origine dans la convention de Montréal de 1971 sur la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. Selon son article 12, « [t]*out Etat contractant qui a lieu de croire que l'une des infractions prévues à l'article 1er sera commise fournit, en conformité avec les dispositions de sa législation nationale, tous renseignements utiles en sa possession aux Etats qui à son avis seraient les Etats visés au paragraphe 1er de l'article 5* ». Cette obligation pèse donc sur l'Etat qui a connaissance d'un projet d'attentat terroriste contre un autre Etat. Le droit d'être alerté concerne tous les Etats visés à l'article 5, paragraphe 1 de la convention, c'est-à-dire les Etats pouvant établir leur compétence aux fins de connaître l'infraction : l'Etat sur le territoire

[910] On retrouve pareille formule dans la convention arabe (article 4. I, paragraphes 1- 5) ; dans la convention de l'OCI (article 4. I, paragraphes 1- 5)

duquel l'infraction sera commise, celui d'immatriculation de l'aéronef visé, celui où atterrit l'aéronef avec à son bord l'auteur de l'infraction et l'Etat dans lequel la personne louant l'aéronef a le siége principal de son exploitation ou sa résidence permanente.
L'obligation d'alerte pèse également aux Etats parties de la convention de Rome de 1988 sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (article 14), la convention de 2005 sur la répression des actes de terrorisme nucléaire (article 7, paragraphe 1, b in fine) et le traité de coopération relatif à la lutte contre le terrorisme des Etats de CEI de 1999. Si les deux instruments universels privilégient le droit d'alerte en faveur des Etats parties particulièrement intéressés par l'information (à savoir les Etats qui auront la compétence juridictionnelle en cas de perpétration de l'acte terroriste), le texte régional vise tous les Etats parties. En effet, son article 11 stipule que :
« *Les services compétents des parties échangent des informations sur les sujets présentant un intérêt mutuel, notamment les suivants :*
sur les documents diffusés sur leur territoire faisant état de menaces terroristes, d'actes de terrorisme en préparation (...), sur l'intention mise au jour de commettre un acte de terrorisme de telles personnes, groupes ou organisations ;
sur les actes de terrorisme en préparation visant les dirigeants de l'Etat, les personnes sous protection internationale, les membres des postes diplomatiques et consulaires et d'organisations internationales des parties, les participants aux visites officielles et aux manifestations internationales et nationales d'ordre politique, sportif et autre ».

B/ La coopération technique

A certains égards, la collaboration entre Etats se fait sous son aspect technique. C'est ainsi que la convention de Montréal de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection crée une commission technique destinée à évaluer les évolutions techniques attachées aux explosifs plastiques[911].

Mais c'est plutôt au niveau régional que la coopération technique est largement mise en évidence par les conventions antiterroristes. Celles-ci prévoient en effet une coopération technique entre les Etats parties afin de s'assurer que chacun d'entre eux soit à même de remplir ses obligations. L'article 5, paragraphe 6 de la convention de l'OUA prévoit par

[911] Articles 5, 6 et 8.

exemple que : « *Les parties coopèrent (mutuellement), le cas échéant, pour fournir toute assistance technique et opérationnelle disponible en matière d'élaboration de programmes ou d'organisation, s'il y a lieu et à l'intention de leurs fonctionnaires concernés, de cours conjoints de formation pour un ou plusieurs Etats parties dans le domaine de lutte contre les actes terroristes, afin de renforcer leurs capacités scientifiques, techniques et opérationnelles, à prévenir et à combattre de tels actes* »[912].

Il faut cependant remarquer en dernière analyse que la coopération technique dans ces conventions antiterroristes y est rédigée aussi avec une grande simplicité. En d'autres termes, la coopération technique est laissée à l'entière discrétion des Etats parties.

Aujourd'hui, aucun Etat, si puissant soit-il, ne peut à lui seul se mettre complètement à l'abri des actes terroristes. Chaque Etat a donc besoin de coopérer avec d'autres pour lutter contre le terrorisme. Mais, compte tenu des principes de souveraineté et d'égalité entre les Etats qui ne permettent pas d'imposer à ces derniers des obligations auxquelles ils n'auraient consenti, le seul moyen de coopérer reste le recours à des conventions. Si celles-ci ont l'avantage de traduire une volonté sincère de lutter contre le terrorisme, puisque fondées en théorie sur le volontariat des Etats parties, elles ont néanmoins les inconvénients d'être limitées quant à leur champ d'application (avec la possibilité de réserves éventuelles) amis aussi dans l'espace puisque les Etats peuvent ne pas y adhérer ou même les dénoncer. Cet état de fait a cessé avec l'implication du conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme. Et par ses résolutions, la coopération devient obligatoire pour tous les Etats membres des Nations Unies.

§ 2 : La coopération découlant des résolutions du conseil de sécurité : une coopération imposée

La fin de la guerre froide a permis un déblocage structurel du conseil de sécurité des Nations Unies. De ce fait, le conseil de sécurité a pu utiliser les pouvoirs contraignants que lui confère la charte afin d'imposer des mesures minimales en matière de lutte contre le terrorisme. Le contenu de ces mesures ayant été largement relatées dans la première partie de notre étude, il convient de nous intéresser sur le fondement en vertu duquel le conseil impose aux Etats de coopérer en dehors de leur consentement expresse.

[912] Il en va de même des conventions arabe et OCI (article 4, III, paragraphe 2), de la convention de l'OEA de 2002 (article 16), ou encore du traité de la CEI (article 12).

En réalité, il convient de souligner que les décisions du conseil de sécurité sont en principe obligatoires pour tous les Etats membres des Nations Unies. En effet, si par l'article 24, le conseil se voit confier la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, il est tout à fait logique que lorsque le conseil agit, en vertu de cette responsabilité, au nom de tous les membres de l'organisation, ceux-ci doivent accepter en même temps d'être liés par ses décisions. Conséquence logique : « *les membres de l'organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du conseil de sécurité conformément à la présente* »[913]. En ratifiant la charte, les Etats membres abandonnent au conseil de sécurité le droit de prendre, en leur nom, des décisions obligatoires pour que la paix et la sécurité internationales soient maintenues. La référence au chapitre VII de la Charte donne en outre une crédibilité certaine aux résolutions décidées sur son fondement.

Comme on l'a vu, c'est en vertu de des pouvoirs du chapitre VII que le Conseil de sécurité a décidé au début des années quatre-vingt-dix de s'intéresser réellement à la question du terrorisme, celui-ci pouvant constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales. Mais, il faut rappeler que les résolutions prises avant 2001 ne concernaient que des situations ponctuelles. Les attentats du 11 septembre ont- comme nous l'avons déjà précisé- changé le comportement du conseil de sécurité avec la célèbre résolution 1373 (2001), prise sous l'égide du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ce fondement juridique dote la résolution d'une force de loi pour tous les Etats membres des Nations Unies[914]. En conséquence, la résolution 1373 (2001) ne « demande » ni ne « prie » ou n' « encourage » plus les Etats membres, mais « décide ». Ce changement a une conséquence juridique immédiate : le caractère obligatoire des mesures décidées.

Dorénavant, en matière de lutte contre le terrorisme, le Conseil de sécurité se comporte comme « un véritable législateur international » et ne se contente plus de prendre des résolutions non contraignantes[915]. Face aux difficultés, voire aux réticences des Etats à collaborer, le Conseil de sécurité a de ce fait adopté une attitude directive au nom de la nécessité de lutter contre le terrorisme, objectif lui-même présenté comme indispensable au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

---

[913] Article 25 de la charte des Nations Unies. Il n'entre pas du cadre de notre étude de traiter des questions que soulève l'article 25. Pour plus de détails sur cet article, voir E. SUY et N. ANGELET, in J-P. COT et al. (dir.), *La charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, *op-cit*, pp 909-918.

[914] Voir J.P. LABORDE, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme. Aspects juridiques et pénaux », in SOS attentats, *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, *op-cit*., p 95.

[915] Voir O. CORTEN, « Vers un renforcement des pouvoirs du conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme », in K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit*, p275.

Essentielle dans la lutte contre le terrorisme, la coopération peut néanmoins souffrir de contraintes sérieuses liées notamment au manque de moyens de certains Etats. Aussi l'assistance technique peut-elle aider à surmonter les difficultés dans ce sens.

Section 2 : Le corollaire de la coopération : l'assistance technique

Au sein de la Communauté internationale, certains Etats n'ont pas les moyens suffisants pour faire face aux exigences minimales de la lutte contre le terrorisme, en l'occurrence aux nouvelles menaces liées aux armes biologiques, chimiques ou radiologiques. C'est pourquoi, une lutte efficace contre le terrorisme nécessite également de l'assistance technique, accordée de manière ciblée aux Etats qui en ont besoin.

La pratique internationale révèle que l'assistance technique peut être fournie, dans de multiples domaines, par des organisations universelles ou régionales dans l'exercice de leurs missions. A cet égard, l'assistance technique peut être multilatérale (§ 1) ou bilatérale (§ 2).

§ 1 : L'assistance technique multilatérale

Plusieurs organisations internationales -universelles ou régionales- fournissent, dans des domaines aussi variés que diversifiés, une assistance technique aux Etats dans leur lutte contre le terrorisme. Nous allons voir successivement l'assistance technique au sein des Nations Unies (I) puis dans des enceintes régionales, en l'occurrence le cadre africain (II).

I/ L'assistance technique émanant des Nations Unies

Le terrorisme est une question d'actualité qui constitue une des préoccupations majeures de l'ONU qui apporte une assistance technique aux Etats membres dans le cadre de ses compétences générales. Aussi, le comité contre le terrorisme (CCT) du conseil de sécurité est-il chargé de définir la politique de lutte contre le terrorisme et de suivre son application par les Etats. Nous avons précédemment signalé que dans l'exercice de ses fonctions, le CCT bénéficie de l'appui de sa Direction exécutive, qui est notamment chargée d'évaluer la façon dont les Etats exécutent leurs obligations, de déterminer là où leurs capacités d'exécution sont

insuffisantes ainsi que de coordonner et de faciliter la fourniture de l'assistance technique aux pays (A). Mais, il faut noter que le CCT ne dispense pas lui-même de l'assistance technique. C'est à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) qu'il revient de fournir cette assistance dans le domaine juridique et les domaines connexes (B). Par ailleurs, plusieurs institutions spécialisées aident également les Etats à mieux combattre le terrorisme dans leurs domaines de compétence spécifiques (C).

A/ L'assistance technique fournie par le Comité contre le terrorisme

Compte tenu des difficultés rencontrées par un certain nombre d'Etats, le Conseil de sécurité a donc invité le CCT à « *examiner les moyens d'aider les Etats et, en particulier, à étudier avec les organisations régionales et sous-régionales la possibilité de :*
- promouvoir les pratiques optimales dans les domaines sur lesquels porte la résolution 1373 (2001), y compris l'élaboration de modèles de lois selon qu'il conviendra ;
- 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) ;
- de promouvoir des synergies éventuelles entre ces programmes d'assistance »[916].
A cet égard, son action apparaît plutôt comme un renforcement de l'aptitude des Etats à mettre en œuvre les mesures antiterroristes décidées par le conseil de sécurité ou contenues dans les conventions internationales. C'est donc la mission d'assistance technique qu'assume le CCT qui nous incombe ici[917].
En effet, dans la phase C de la mise en œuvre initiale de la résolution 1373 (2001)[918], le CCT entendait déjà se consacrer à la mise en place et au renforcement de différents mécanismes de coopération, à savoir la coopération aux niveaux bilatéral, régional et international et, en particulier, l'échange d'informations et l'alerte rapide[919]. En effet, soumis à des efforts sans

[916] Déclaration annexée à la résolution 1377 (2001) du 12 novembre 2001, avant-dernier paragraphe.
[917] Nous avons vu précédemment la mission de suivi du CCT quant à l'application de la résolution 1373 (2001) qui a conduit l'a conduit à des développements normatifs, voir 1re partie, titre 2, chapitre 2, section 1.
[918] Rappelons que la phase A était l'obligation faite à tous les Etats de se doter d'une législation couvrant tous les aspects du terrorisme, de prendre des moyens efficaces pour empêcher et réprimer le financement d'actes de terrorisme et d'enclencher le processus leur permettant de devenir dans les meilleurs délais aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme (CCT, 5Eme programme de travail, S/2002/1075, paragraphe 8) ; la phase B consiste pour les Etats à adopter des structures ou à renforcer celles qu'ils auront mises en place pour l'application des mesures antiterroristes (CCT, 6ème programme de travail, S/2003/72, paragraphe 11)
[919] CCT, 6ème programme de travail, S/2003/72, paragraphe 11.

précédent, de nombreux Etats ne sont pas en mesure de les fournir, bien qu'ils aient une réelle volonté dans la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001). Le Conseil de sécurité est pleinement conscient de cet état de fait, mais n'entend pas que des difficultés d'exécution, fussent-elles bien réelles, voire même une impossibilité d'exécution, puissent être alléguées. Aussi, dans la déclaration annexée à la résolution 1377 (2001), du 12 novembre 2001, a-t-il « (…) *les Etats à faire connaître au comité contre le terrorisme les domaines dans lesquels ils ont besoin d'un appui* (…) », invitant en même temps le CCT à examiner les moyens d'aider les Etats. Le CCT ne fournit pas lui-même l'assistance technique aux Etats ou organisations internationales, mais, dans un souci de rationalisation et d'efficacité, il s'est employé à mettre en place un réseau d'assistance multidimensionnel et à élaborer un outil permettant d'évaluer les besoins spécifiques de chaque Etat. Ce dispositif s'est concrétisé sous plusieurs formes.

-**La Matrice de demande et d'assistance**, ensemble de données centralisées et complètes résumant les besoins et les demandes dans les domaines de la résolution 1373 (2001), peut être utilisée par les prestataires éventuels d'assistance technique qui ont avec elle un aperçu mondial de l'assistance requise des Etats[920].

-**Le Répertoire**, «conçu pour être une source d'information sur les pratiques optimales, les modèles de lois et les programmes d'assistance disponibles »[921], est un outil qui permet aux Etats d'avoir, entre autres, connaissance des meilleures pratiques internationales auprès des organisations ou institutions spécialisées. En d'autres termes, le Répertoire rassemble en un seul document de référence les meilleures pratiques et normes ainsi que les codes d'organisations internationales et régionales qui semblent pertinents pour réaliser les obligations visées par la résolution 1373 (2001). Il convient de noter toutefois que ce répertoire ne constitue pas une obligation, mais qu'il vise à mettre à la disposition des Etats un moyen supplémentaire de faciliter l'application de la résolution 1373 (2001).

-**L'Equipe d'assistance** du CCT assure la liaison avec les prestataires éventuels de service d'assistance.

Enfin, le CCT a su promouvoir **la formation d'un réseau** regroupant des organisations internationales, régionales ou sous-régionales dont les activités concernent la lutte contre le terrorisme afin de coordonner leurs activités respectives et d'améliorer l'échange d'informations entre celles-ci. Le CCT encourage ces organisations à traiter la lutte contre le terrorisme avec détermination, avec l'intention peut être d'en faire des relais privilégiés.

---

[920] Ibidem, paragraphe 13 b.
[921] CCT, 5ème programme de travail, S/2002/1075, paragraphe 12.

Lors de la réunion spéciale du 6 mars 2003 avec la participation de 57 organisations, il a été convenu que les organisations internationales échangeraient des informations sur les codes, les normes et les pratiques optimales dans les domaines de compétence et que les organisations régionales et sous-régionales élaboreraient des mécanismes permettant de faciliter l'existence et la coopération entre pays voisins[922]. Au titre de cette coopération, chaque organisation privilégierait son domaine de spécialité, évitant ainsi les chevauchements d'activités et le gaspillage des ressources. Il faut dire que cette fonction de coordination s'est développée et semble constituer de nos jours l'une des priorités du CCT, comme en témoignent les réunions de suivi avec l'Organisation des Etats américains (OEA)[923] en octobre 2003, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en mars 2004[924] et la Communauté d'Etats indépendants (CEI) en janvier 2005[925].

B/ L'assistance technique apportée par l'ONUDC aux Etats

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) est un organe du Secrétariat des Nations Unies établi en 1997 et basé à Vienne en Autriche. Anciennement connu sous l'appellation de Bureau pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (BCPC), l'ONUDC assiste, par l'intermédiaire de son Service de prévention du terrorisme, les Etats dans l'élaboration de leur législation antiterroriste et la mise en œuvre des normes internationales y afférentes. L'Office apparaît désormais comme un « agent d'exécution au centre de l'assistance technique fournie par le comité contre le terrorisme »[926].

Avant de voir en détails les activités (2) et les outils (3) d'assistance de l'ONUDC, il convient auparavant de faire une présentation sommaire de l'Office à travers son rôle dans la prévention du terrorisme (1).

---

[922] Réunion spéciale du CCT, New York, 6 mars 2003 :
(http://www.un.org/sc/ctc/sm2003/special_meeting.html), S/AC.40/2003/SM.1/4.
[923] Réunion spéciale OEA/CICTE, Washington, 7 octobre 2003.
[924] Réunion spéciale CCT/OSCE/ONU DC, Vienne, 11-12 mars 2004.
[925] Réunion spéciale CCT/CEI, Almaty (Kazakhstan), 26-28 janvier 2005.
Les textes de ces réunions peuvent être consultés sur le site suivant :
http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/intlcooperation.shtml.
[926] Voir le rapport du Directeur exécutif sur les « Activités du centre de pour la prévention internationale du crime », E/CN.15/2003/2, 2003, p. 7, paragraphe 14.

1/ Le rôle de l'ONUDC dans la prévention du terrorisme

L'ONUDC a structuré son action d'assistance technique en matière de prévention en lançant son programme mondial de coopération technique sur « Le renforcement du régime juridique contre le terrorisme », en octobre 2002. Ce programme constitue le cadre global dans lequel s'inscrivent les activités d'assistance technique aux Etats. Il s'agit d'un programme continu et évolutif, qui est révisé et mis à jour régulièrement afin de veiller à ce que tous ses éléments restent adaptés aux circonstances mais aussi afin d'y apporter de nouvelles initiatives en fonction de l'apparition de nouveaux besoins. Il établit de ce fait un cadre pour l'aide spécialisée qu'apporte l'ONUDC aux Etats pour la ratification et l'application des instruments universels relatifs à la prévention et à l'éradication du terrorisme et pour établir des mécanismes efficaces de coopération internationale.

La stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/288 du 8 septembre 2006, fait longuement référence au travail de l'ONUDC, et en particulier de son Service de la prévention du terrorisme. La stratégie encourage l'Office à augmenter ses services d'assistance technique, et les Etats membres à y faire appel.

L'ONUDC jouit en effet d'importants avantages pour fournir une assistance aux Etats en matière de lutte contre le terrorisme. Il possède non seulement des connaissances spécialisées dans les domaines de la prévention du crime et de la justice pénale, de l'état de droit, du contrôle des drogues, de la criminalité transnationale organisée, du blanchiment d'argent et de la coopération internationale en matière pénale, mais aussi des capacités opérationnelles sur le terrain.

C'est dans cette dynamique que depuis 2002, l'Assemblée générale, le conseil économique et social et la commission pour la prévention du crime et la justice pénale ont réaffirmé les mandats du Service de la prévention du terrorisme en matière d'assistance technique à la lutte contre le terrorisme. Ainsi, dans l'exercice de ses mandats, le Service de la prévention du terrorisme cherche à répondre rapidement et efficacement aux demandes d'assistance technique formulées par les Etats dans le domaine juridique et dans les domaines connexes de la lutte contre le terrorisme.

2/ Les activités d'assistance de l'ONUDC

L'assistance technique fournie dans le cadre du programme de l'ONUDC ci-dessus mentionné, s'est progressivement élargie sur le plan géographique, amis également au niveau de son contenu et du nombre d'Etats bénéficiaires. L'assistance dans la mise en œuvre a fait l'objet d'une attention de plus en plus grande à mesure que davantage d'Etats ratifient les conventions universelles et les protocoles y relatifs liés à la lutte contre le terrorisme.

Les activités du programme portent sur :

- l'aide à la rédaction de textes législatifs destinés à incorporer les dispositions universelles dans la législation nationale ;
- le renforcement des structures institutionnelles nécessaires à la coopération, notamment internationale, dans la lutte contre le terrorisme ;
- la fourniture de conseils en matière de demandes d'extradition et d'entraide judiciaire ;
- la fourniture de conseils relatifs aux mécanismes de coopération internationale, aussi bien pour accélérer les processus que pour assurer le respect des normes internationales ;
- la formation des agents des systèmes nationaux de justice pénale aux nouvelles législations, à la coopération internationale et l'état de droit dans le domaine du terrorisme ;
- l'élaboration et la mise à jour d'outils d'assistance technique et de publications de fond visant à faciliter l'application des instruments juridiques universels[927].

L'ONUDC s'efforce en permanence d'assurer le suivi adéquat de l'assistance technique initialement fournie aux pays et de veiller à la durabilité de ses effets. Car l'objectif de ses activités d'assistance est, rappelons-le, de renforcer le régime juridique de lutte contre le terrorisme. A cet effet, le Service de la prévention du terrorisme conseille juridiquement les pays sur les démarches qu'ils doivent effectuer pour devenir parties aux instruments universels relatifs au terrorisme. Le Service les aide également à incorporer les dispositions de ces instruments dans leurs législations pénales nationales[928]. A leur demande, le Service aide également les Etats à établir leurs rapports qu'ils doivent communiquer au comité contre le terrorisme du conseil de sécurité.

Par ailleurs, afin d'aider davantage les pays à comprendre les dispositions des instruments universels sur le terrorisme, à rédiger de nouvelles lois conformes aux exigences de ces

---

[927] Voir le document sur les « Activités d'assistance technique de l'ONUDC », site Internet : http://www.unodc.org/unodc/fr/terrorism/unodcs-taas.html

[928] Selon l'ONUDC, « entre octobre 2002 et décembre 2006, environ 125 pays ont bénéficié d'une assistance (…), dont plus de 100 pays directement sous forme de consultations et de missions sur place, et les autres indirectement dans le cadre de 32 ateliers sous-régionaux et régionaux et d'activités connexes ». Voir le site Internet : http://www.unodc.org/unodc/fr/terrorism/unodcs-taas.html

instruments et à renforcer leur coopération dans la lutte contre le terrorisme, l'ONUDC diffuse des outils d'assistance technique, tels que les listes de contrôle de ces instruments et la résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité. L'Office publie aussi en ligne des modèles de lois guidant l'évolution des législations sur le terrorisme[929].

En définitive, nous pouvons constater que les activités d'assistance de l'ONUDC ont eu un impact très positif compte tenu des résultats présentés par l'Office[930].

3/ Les outils d'assistance technique et publications de l'ONUDC

Afin d'aider davantage les Etats à comprendre les dispositions figurant dans les instruments universels, à rédiger de nouvelles lois conformes aux exigences de ces instruments et à renforcer leur coopération dans la lutte contre le terrorisme, l'ONUDC a mis au point un certain nombre d'outils d'assistance technique. Il s'agit de normes de portée technique qui ont un rôle non négligeable surtout en matière de prévention du terrorisme. Ces normes, sorte de « lignes directrices » sont néanmoins dépourvues de force juridique contraignante à l'égard des Etats.

Compte tenu de leur énoncé détaillé, on peut classer les outils ainsi diffusés par l'ONUDC en deux groupes selon leur fonction. Le premier groupe concerne les outils rédigés dans le but de servir de guides de mise en application des conventions et protocoles universels de lutte contre le terrorisme. Il en est ainsi du « Guide législatif sur les conventions et protocoles mondiaux contre le terrorisme »[931]. Ce Guide est en quelque sorte une documentation de référence pour les Etats appelés à rédiger ou à mettre en application les textes de loi nécessaires pour donner effet aux instruments contre le terrorisme. En conséquence, il contribue directement à assurer la coopération internationale et la mise en œuvre intégrale de ces instruments, conformément à la résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité (§ 3, e).

Le deuxième groupe est constitué d'outils qui ont pour fonction de compléter les normes internationales de lutte contre le terrorisme, tels que les manuels du Service de la prévention

[929] Site Internet : http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism.html

[930] Entre janvier 2003 (date de lancement du Programme mondial), seuls 26 Etats avaient ratifié l'ensemble des instruments universels, le nombre est passé à 85 au mois de décembre 2006. De même, l'Office annonce que plus de 4600 agents nationaux ont participé à des réunions d'information ou à des séances de formation présentant les exigences liées à la ratification et à la mise en œuvre des instruments universels de lutte contre le terrorisme.

[931] Le projet de Guide a été soumis pour observations et conseils à un groupe d'experts réuni du 3 au 5 décembre 2002 à Syracuse (Italie) par l'Institut supérieur international des sciences criminelles. Le Guide est consultable sur le site Internet de l'ONUDC : http://www.unodc.org/odccp/terrorism.html?id=11702.

du terrorisme de l'ONUDC. Ces manuels, au nombre de sept, couvrent diverses thématiques relatives au terrorisme : l'assistance aux victimes, la couverture médiatique du terrorisme, l'analyse des alertes à la bombe, la gestion des prises d'otages, les aspects juridiques et les meilleures pratiques de lutte contre le terrorisme, et la reconnaissance des signes avant coureurs du recours au terrorisme.

Par ailleurs, plusieurs institutions spécialisées de l'ONU fournissent également une aide technique considérable aux Etats dans leurs domaines de compétence spécifiques.

C/ L'assistance technique apportée par les institutions spécialisées

Plusieurs institutions spécialisées des Nations Unies apportent également une assistance technique aux Etats dans leur lutte contre le terrorisme. Sans nous livrer à une analyse exhaustive en la matière, nous allons seulement présenter les travaux des principales d'entre elles, dont l'activité en matière d'assistance technique est tangible, en l'occurrence l'OACI (1) et l'OMI (2).

1/ Les activités d'assistance technique de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

L'OACI a été instituée par la convention de Chicago de 1944, mais elle n'a succédé définitivement la commission internationale de la navigation aérienne (CINA créée par la convention de Paris de 1919) que le 4 avril 1947. L'OACI, dont le siège se trouve à Montréal, est devenue une institution spécialisée des Nations Unies le 13 mai 1947. L'organe intergouvernemental plénier de l'OACI est l'Assemblée, qui se réunit une fois tous les trois ans pour examiner toute question entrant dans le cadre de l'organisation. Ses principales fonctions sont toutefois exercées par le conseil, organe restreint et permanent.

En application de l'article 37 de la convention de Chicago, l'OACI « *adopte et amende, selon les nécessités, les normes, pratiques recommandées et procédures internationales* » applicable à la navigation aérienne internationale sous forme d' « annexes » à la convention. Parmi celles-ci, il faut distinguer les « standards » qui sont nécessaires, et les « méthodes » comme souhaitables. Ces textes sont adoptés à la majorité des deux tiers des membres du conseil et deviennent obligatoires trois mois après leur communication aux Etats membres, à moins qu'entre temps ils ne soient désapprouvés par la majorité de ceux-ci.

Outre ses fonctions non négligeables de réglementation et de règlement des litiges, l'OACI apporte une assistance technique importante aux Etats membres, notamment an matière de lutte contre le terrorisme.

A la suite de l'augmentation des actes terroristes mettant en danger la sécurité de l'aviation civile vers la fin des années 1960, l'Assemblée de l'OACI a en effet demandé que des spécifications soient insérées dans les annexes existantes ou dans une nouvelle annexe pour traiter expressément de ce problème. L'adoption de l'annexe 17 (sûreté – protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite)[932] découle de la suite donnée à cette préoccupation. L'annexe 17 est principalement consacrée aux aspects administratifs et à la coordination des activités de tous ceux qui participent aux programmes de sûreté ainsi qu'aux mesures techniques visant à protéger la sûreté du transport aérien international.

C'est ainsi que, dans le but d'aider les pays dans l'application des mesures préventives contenues dans l'annexe 17, l'OACI a mis en place un mécanisme d'assistance dénommé « Mécanisme de sûreté de l'aviation » ou « Mécanisme AVSEC »[933]. Celui-ci fournit à cette fin des conseils aux Etats membres, en formant le personnel qui intervient directement dans la mise en œuvre de programme nationaux de sûreté de l'aviation civile. A ce titre, l'OACI organise des ateliers régionaux destinés à offrir de la formation et des orientations à des groupes d'Etats sur des domaines communs. Ces ateliers portent généralement sur le contrôle national de la qualité, l'élaboration de programmes nationaux de sûreté de l'aviation civile, de programme de sûreté d'aéroports et des programmes nationaux de formation. En outre, l'OACI a créé un groupe de la coopération et du développement de la sûreté de l'aviation. Ce nouveau groupe est chargé de gérer un effort coordonné à l'échelle mondiale en matière d'assistance et de développement de la sûreté de l'aviation. Le but du groupe est de renforcer la coopération et la coordination avec les Etats qui ont des ressources avancées en matière de sûreté de l'aviation, ainsi qu'avec les organismes régionaux et internationaux et les institutions multilatérales de financement, afin d'assurer la mise en œuvre efficace par les Etats des normes et pratiques recommandées (SARP) de l'annexe 17 liées à la sûreté.

[932] Nous reviendrons sur l'annexe 17 relativement au renforcement de la protection du transport aérien.

[933] Lors de la 161ème session du conseil de l'OACI, le mécanisme a été renommé « Mécanisme de sûreté de l'aviation (AVSEC) pour assurer une mise en œuvre efficace des normes et pratiques recommandées (SARP) de l'annexe 17 ». Il est devenu, sur décision de l'Assemblée de l'OACI en 2001, un organe permanent.

2/ Les activités d'assistance technique de l'Organisation maritime internationale (OMI)

L'OMI, dont le siège se trouve à Londres (Royaume-Uni), a été créée en tant qu'organisation maritime consultative intergouvernementale (OMCI), le 6 mars 1948. Rebaptisée OMI le 22 mai 1982, elle a des compétences dans les questions techniques de la sécurité de la navigation maritime et de la lutte contre la pollution, et compte actuellement 166 Etats membres et deux Etats associés. Son organe plénier, l'Assemblée, se réunit tous les deux ans. Elle arrête la politique générale de l'institution et vote le budget. Entre les sessions de l'Assemblée, le conseil, qui se compose de 40 membres élus par l'Assemblée, joue le rôle d'organe directeur.

A l'instar de l'OACI, l'OMI a aussi mis en place un programme d'assistance technique en faveur des Etats membres. Ce programme aide les Etats à ratifier les conventions adoptées en son sein, dont la convention de Rome de 1988 relative au terrorisme, et à satisfaire aux normes qu'elles contiennent. Dans le cadre de ce programme, l'OMI emploi un certain nombre de conseillers et consultants pour donner des avis aux gouvernements. Suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'organisation a insisté davantage sur l'assistance technique en matière de sécurité de la navigation maritime. C'est ainsi que l'Assemblée a adopté, le 12 décembre 2002 à sa vingt-deuxième session, la résolution A.922 (22) portant sur l'examen des « *mesures et procédures visant à prévenir les actes de terrorisme qui compromettent la sûreté des passagers et des équipages et la sécurité des navires* ». Le but de cette résolution est d'approfondir l'assistance technique destinée aux pays s'agissant de leurs infrastructures et les mesures relatives à la sécurité maritime.

Dans la même perspective, l'OMI a lancé un programme global de sécurité maritime et portuaire permettant particulièrement aux pays en développement d'évaluer et de renforcer leurs infrastructures et mesures de sûreté afin de prévenir les actes de terrorisme. Dans son rapport A/57/183, le Secrétaire général a précisé que ce programme était « *doté d'un financement initial de 2 145 000 dollars pour subvenir aux besoins des pays en développement en matière d'assistance technique connexe. Il s'agissait essentiellement d'un programme de renforcement des capacités visant à sensibiliser les pays aux menaces contre la navigation maritime et les activités portuaires et aux mesures préventives immédiates susceptibles de revêtir un caractère contraignant et comportant des études de vulnérabilité et d'évaluation des risques, ainsi que des plans de sécurité connexes pour les navires et ports en*

question »[934]. En outre, l'OMI a mis au point un dispositif à caractère obligatoire pour l'identification et le suivi des navires à grande distance[935].

Parallèlement au cadre onusien, d'autres organisations, universelles, régionales ou sous-régionales, apportent également une assistance technique aux Etats dans leur lutte contre le terrorisme. Il n'est pas de notre propos de présenter toutes ces organisations internationales qui fournissent une aide technique non négligeable aux pays en matière de prévention du terrorisme. Nous allons néanmoins nous pencher sur une structure d'assistance technique mise en place au niveau régional, en l'occurrence africain.

II/ L'assistance technique au sein de l'Union africaine : le CAERT

Le projet de création d'un « Centre africain d'études et de recherches sur le terrorisme » a été adopté par le conseil exécutif de l'Union africaine en mars 2003, puis entériné à l'occasion du sommet des chefs d'Etat tenu en juillet de la même année à Maputo (Mozambique). Le Centre, dont le siège se trouve à Alger (Algérie), a été inauguré le 13 octobre 2004 et est fonctionnel depuis février 2005.

Le CAERT est un élément central et opérationnel d'une démarche globale et intégrée qui reflète la volonté des Etats africains de conjuguer leurs efforts avec ceux de la communauté internationale pour combattre le terrorisme de manière générale. Outil de mise en œuvre de la convention de l'OUA de 1999 relative au terrorisme, le Centre a pour missions de centraliser des informations, études et analyses sur le terrorisme et les groupes terroristes. A cette fin, le CAERT est composée de trois divisions correspondant à ses trois types d'activités :

-la première concerne les bases de données et documentations (y compris les fichiers d'individus et organisations terroristes),

-la deuxième est relative à l'alerte et à la prévention,

-la troisième concerne la formation[936].

C'est par rapport à cette troisième rubrique que l'étude du CAERT nous intéresse ici, à savoir l'assistance qu'il apporte aux pays africains en matière de lutte contre le terrorisme. En effet, le CAERT est appelé à développer des programmes de formation, avec l'appui de partenaires internationaux. La formation concerne l'investigation, la protection des hautes

[934] Rapport A/57/183, p.30, paragraphes 192 et 193. Voir aussi le rapport A/61/210 du 1er août 2006, § 119.
[935] Voir rapport A/60/825 du Secrétaire général de l'ONU, du 27 avril 2006, *op-cit*., p.30.
[936] Voir El Moudjahid du 13 octobre 2004, site Internet : www.elmoudjahid.com.

personnalités, des institutions, des infrastructures socio-économiques, la police scientifique, l'intervention spécifique et armée, la détection et la neutralisation des explosifs et la lutte contre le financement du terrorisme[937].

Par ailleurs, le protocole de 2004 à la convention de l'OUA de 1999 sur la lutte contre le terrorisme donne pour mission au commissaire chargé des questions de paix et de sécurité de la commission de l'Union africaine, aidé par le CAERT, de «*fournir l'assistance technique concernant les questions juridiques et l'application de la loi, y compris les questions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme, la préparation de législation et de lignes directrices types afin d'aider les Etats membres à formuler des législations et autres mesures connexes de prévention et de lutte contre le terrorisme* »[938]

En dernière analyse, il faut remarquer que l'assistance technique multilatérale, bien que très importante, se limite, comme nous venons de le voir, à un appui technique général. Les Etats qui recherchent un appui opérationnel à leurs activités de lutte contre le terrorisme n'ont alors d'autre choix que de rechercher une assistance bilatérale.

§ 2 : L'assistance technique bilatérale dans la lutte contre le terrorisme

C'est une forme d'assistance plus proche de l'assistance directe selon le modèle relationnel traditionnel. Nous distinguerons ici deux canaux par lesquels l'aide technique peut être apportée : elle peut être fournie par une organisation internationale à des Etats tiers bien ciblés, en l'occurrence, l'Union européenne (I) ou tout simplement d'Etat à Etat. Dans le dernier cas de figure, nous prenons la pratique américaine à titre d'illustration (II).

I/ L'assistance technique fournie par l'Union européenne à des Etats tiers

Avant les attentats du 11 septembre 2001, la problématique de la lutte européenne contre le terrorisme était confinée à un cercle restreint d'agences ne s'occupant que de la politique intérieure. Les attentats successifs du 11 septembre 2001, mais surtout, ceux du 11 mars 2001 à Madrid et du 7 juillet 2005 ont changé la donne : la politique antiterroriste globale de

[937] Voir l'allocution du président algérien, Bouteflika, à l'occasion de l'ouverture des travaux de la 2e réunion intergouvernementale de haut niveau de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, reproduit dans El Moudjahid, édition électronique du 13 octobre 2004, op. cit.

[938] Le CAERT a organisé récemment un séminaire intitulé « Combattre le terrorisme en Afrique du Nord », à Alger, le 2 avril 2008, pour parler des moyens de combattre la menace croissante que fait peser le terrorisme sur la région. Doc. Maghrebia : http://www.maghrebia.com/cocoon/avr/schtml 1/fr/features/2008/04/04/feature-01.

l'Union européenne ne peut plus être pensée sans prendre en considération la menace terroriste transnationale. En effet, si par le passé l'Union européenne avait déjà été confrontée au terrorisme, par le biais de ses Etats membres, à l'heure actuelle, la menace est d'une autre nature : elle est transnationale. Aussi, la lutte contre le terrorisme est-elle devenue l'une des priorités de l'action extérieure de l'Union et est partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

L'Union européenne attache donc une grande importance à la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme. Nombre d'accords entre l'Union et des pays tiers comportent ainsi une « clause antiterroriste[939]. L'Union européenne apporte un soutien actif et participe aux activités antiterroristes réalisées sous l'égide du Conseil de l'Europe et de divers organes de l'ONU, dont l'office des Nations Unies contre la drogue et le crime. C'est dans ce sens que l'Union fournit une assistance technique aux pays tiers dépourvus de ressources nécessaires pour mettre pleinement en œuvre les instruments antiterroristes et les résolutions du conseil de sécurité de l'ONU, en l'occurrence la résolution 1373 (2001)[940]. Le renforcement des capacités des forces de police et de l'administration judiciaire, la sécurité des frontières et la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent sont des exemples de domaines dans lesquels l'Union européenne a aidé les pays tiers par le biais de programmes spécifiques. La lutte contre le terrorisme est également prise en compte dans l'adoption de programmes d'aide à long terme et de nouveaux projets destinés à répondre à des besoins à court terme, comme la formation et l'assistance à l'élaboration de textes de loi antiterroristes. Ainsi, l'Union européenne apporte une assistance en matière de police à l'Algérie[941], en Europe centrale et orientale. Elle fournit aussi une assistance en matière judiciaire au Maroc, à la Tunisie, à l'Indonésie.

Depuis le 11 septembre 2001, plusieurs pays ont déployé des efforts considérables en vue d'accroître leur capacité de prévenir les actes de terrorisme. Cependant, la sécurité d'un Etat est indissociable de celle des autres Etats. En effet, lorsqu'un pays est vulnérable aux terroristes, la sécurité des autres est également menacée. D'où la nécessité pour les pays les

---

[939] Cette pratique a été utilisée pour la première fois dans l'accord euro-méditerranéen d'association entre la Communauté, les Etats membres et l'Algérie, signé le 22 avril 2002, en marge de la conférence de Valence (voir article 90 de l'accord CE/Algérie). On trouve des clauses de même type dans les accords passés avec le Chili ou l'Egypte.

[940] Dans sa Déclaration sur la lutte contre le terrorisme du 25 mars 2004, le Conseil de l'Europe a affirmé que l'Union développe l'assistance technique au profit de pays tiers nécessiteux ; document consultable sur : http://ue.eu.int/eudocs/cmsUpload/79635.pdf.

[941] Voir le document intitulé « L'assistance communautaire à l'Algérie : contexte et logique d'intervention », disponible sur : http://www.deldza.ec.europa.eu/fr/ue_algerie/cooperation.htm.

plus puissants économiquement de faire en sorte que d'autres pays, en l'occurrence ceux en développement, soient en même de prévenir les actes terroristes et d'y réagir.

II/ L'assistance technique d'Etat à Etat : la pratique américaine

Généralement, compte tenu de la pratique internationale, l'assistance technique directe entre Etats semble bien fonctionner. Selon les rapports du Secrétaire général des Nations sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, plusieurs pays reçoivent une assistance technique en matière de terrorisme[942]. Rappelons encore que le Comité contre le terrorisme du conseil de sécurité ne fournit pas lui-même l'assistance technique, mais qu'il sert de centre d'échange pour la fourniture entre Etats d'une aide technique. Plusieurs Etats proposent de ce fait des programmes bilatéraux d'assistance technique en matière de lutte contre le terrorisme. Cette aide bilatérale est de vaste portée, englobant notamment la détection des documents frauduleux, le financement de la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme, la formation des agents des transports, des douanes et de la sécurité frontalière, le contrôle des bagages dans les aéroports, l'examen des navires et des conteneurs maritimes, et l'aide à la création de politiques et de lois antiterroristes.

En la matière, l'importante activité déployée par le gouvernement américain constitue l'illustration la plus spectaculaire. Ainsi, le gouvernement américain a-t-il mis en place un certain nombre de programmes en vue de renforcer la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme. Nous pouvons citer le programme d'aide antiterroriste (Antiterrorism Assistance Programm ou ATA) du département d'Etat mis en place dès 1983 sur autorisation du Congrès. Le programme ATA a pour objectif de dispenser une formation et une aide aux forces de police et de sécurité des pays étrangers pour les aider à combattre, dissuader et élucider sur leur territoire les actes de terrorisme. La formation est essentiellement répartie en quatre catégories fonctionnelles distinctes : prévention des crises, gestion des crises, règlement des crises et investigations[943].

Nous pouvons citer aussi le programme Pan-Sahel par lequel le gouvernement américain a fourni une assistance logistique et un approvisionnement en matériaux satellitaires à quatre pays africains afin de leur permettre une meilleure localisation des groupes terroristes et de

[942] Voir le rapport A/56/160, p.28, qui malheureusement ne cite pas les pays ayant reçu une assistance technique de leurs pairs.
[943] 36 000 membres des forces de police et de sécurité de 142 pays auraient été formés grâce au programme ATA.

patrouiller le long de leurs frontières. Selon Cofer Black, coordinateur du bureau du contre-terrorisme au département d'Etat américain, « *grâce au programme Pan-Sahel, l'Algérie, le Tchad, le Mali, le Niger et la Mauritanie ont pu* (…) *affaiblir considérablement les capacités de nuisance du GSPC et améliorer le contrôle au niveau de leurs frontières* »[944].

D'autres programmes enfin concernent l'Afrique orientale où une assistance technique est apportée au Kenya, à l'Ethiopie, l'Erythrée, l'Ouganda et la Tanzanie, ou encore l'Asie du Sud-est au profit de l'Indonésie, Thaïlande et Philippines.

En dernière analyse, il faut convenir avec le professeur Daillier que le succès ou l'échec de l'assistance technique internationale, qu'elle soit multilatérale ou bilatérale, « (…) *tient, pour l'essentiel, à la convergence des intérêts et des objectifs des partenaires, elle-même conditionnée par une certaine culture commune* »[945].

Le terrorisme est une menace sournoise contre laquelle il est extrêmement difficile de se prémunir. En effet, comment pourrait-on mettre à l'abri toute une population à l'abri d'individus prêts à frapper à tout moment, en tout lieu, par n'importe quel moyen et parfois même au prix de leur vie ? Si la coopération internationale permet le démantèlement des réseaux terroristes, il faut hélas être conscient que cela ne saurait suffire à éradiquer ce fléau planétaire. Par analogie, cela équivaudrait seulement à éliminer la partie émergée de l'iceberg qui, à la longue va se reconstituer grâce à sa partie immergée. En s'attaquant uniquement à la partie émergée du terrorisme, on s'expose même au risque de favoriser le développement de sa partie immergée. Aussi, doit-on lutter efficacement contre le terrorisme en s'attaquant en même temps à ses causes profondes ou sous-jacentes. D'où la nécessité pour la communauté internationale de rechercher des réponses complémentaires à celles traditionnellement employées dans la lutte contre le terrorisme.

---

[944] Conférence tenue à l'ambassade des Etats-Unis en France, 16 octobre 2004. Voir aussi J. FISHER-THOMPSON, « Les pays africains coopèrent de plus en plus à la lutte contre le terrorisme », Département d'Etat américain, 28 avril 2006, http://usinfo.state.gov/regional/af/security/french/f4040501.htm.

[945] « L'assistance technique de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale », in P. DAILLIER et P. KOVAC (dir.), *Perspectives d'intégration des pays d'Europe centrale et orientale aux institutions de l'Europe occidentale*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 309.

Chapitre 2 :
La nécessité de réponses complémentaires pour combattre le terrorisme

La lutte contre le terrorisme doit déborder le seul cadre judiciaire et policier. La communauté internationale engagée contre cette menace planétaire est consciente que son action ne saurait être efficace et efficiente si elle se résumait à une réaction uniquement coercitive. En effet, les chances que la communauté internationale parvient à un consensus sur le terrorisme ne dépendent plus du fait de parvenir à trouver une définition unanimement acceptée, mais plutôt sur le fait de parvenir à un accord sur le caractère inacceptable des actes terroristes. Pour ce faire, la communauté internationale doit s'attaquer à des problèmes sous-jacents qui sont susceptibles d'alimenter le terrorisme. D'où la nécessité de mettre un terme aux situations qui peuvent être exploitées par les terroristes (section 1).
Par ailleurs, la recherche d'une solution globale au terrorisme doit non seulement s'attaquer aux moyens d'action des terroristes (section 2), mais également renforcer les mesures de sûreté du transport international qui est une de leurs cibles privilégiées (section 3).

Section 1 : La nécessité de mettre un terme aux situations pouvant être exploitées par les terroristes

« *Une stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme doit prévoir des mesures à long terme propres à remédier aux situations susceptibles de conforter le discours des terroristes pour s'attacher des partisans, étant entendu qu'aucune de ces situations ne saurait excuser ou justifier les actes de terrorisme* »[946].

Si l'on prend comme exemple le terrorisme islamiste radical, il est aisé de constater que celui-ci cherche à mobiliser les populations de confession musulmane autour de la poursuite de ses objectifs par l'exploitation de ressentiments et frustrations nés de la persistance de conflits régionaux, dont les premières victimes sont des civiles innocentes. Les propos d'Oussama Ben Laden, recueillis par un journaliste pakistanais, bien que datant de 2001, en apportent une illustration parfaite: « *l'Amérique et ses alliés nous massacrent en Palestine, en*

[946] « S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale », Rapport du Secrétaire général, 27 avril 2006, A/60/825, p.5, § 20 ; disponible sur le site : www.un.org/french/terrorism/index.html.

Tchétchénie, au Cachemire et en Irak. En représailles, les Musulmans ont le droit d'attaquer l'Amérique »[947]. En dehors des conflits locaux ou régionaux, certaines situations comme la discrimination et l'exclusion ou encore la misère ont également servi de fond de toile à l'audience terroriste.

En conséquence, il appartient, de prime abord à l'ONU, puis aux Etats (notamment les plus puissants au premier desquels, les Etats-Unis), de contredire le discours terroriste par des actes concrets, en s'attaquant aux situations qui peuvent être mises à profit par les terroristes. Cette section sera donc subdivisée comme suit :

- la recherche de solution aux conflits violents (§ 1) ;
- la lutte contre la discrimination et l'exclusion (§ 2) ;
- l'aide au développement (§ 3).

§ 1 : La recherche de solution aux conflits violents

De nombreuses organisations terroristes sont apparues sur fond de conflits locaux ou régionaux. Il est en effet fréquent de constater que les conflits qui perdurent se prêtent à une exploitation par les terroristes. De plus, les attentats terroristes surviennent souvent dans le contexte de ces conflits. Le succès de l'action déployée pour les régler et l'attention accordée aux problèmes qui surgissent dans le cadre de ces conflits peuvent contribuer, à long terme, à faire reculer le terrorisme[948]. Trois foyers de tensions, parmi tant d'autres, méritent ainsi un intérêt diplomatique particulier dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, en l'occurrence celui d'obédience islamiste.

D'une part, le **conflit israélo-palestinien**, en ce qu'il suscite le plus de passions et de tensions au Proche-Orient, est l'un des terreaux des actions terroristes à travers le monde et en Israël en particulier. Si les autorités palestiniennes et les dirigeants des pays arabes ne sont pas dupes face aux discours des terroristes qui brandissent la cause palestinienne pour justifier leurs actions violentes, ceux-ci (les discours terroristes) peuvent recevoir un certain écho parmi les populations civiles plus particulièrement touchées. Les mouvements islamistes palestiniens radicaux, le Hamas et le Djihad islamique, ont perpétré des actes terroristes (et continueront à le faire) afin de recueillir un soutien populaire des masses appauvries par le

[947] Voir Le Figaro, 12 novembre 2001, p.4.
[948] Voir dans ce sens la résolution 60/288 de l'AGNU du 8 septembre 2005 sur « La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies ».

conflit. En fait, l'effacement de l'ONU à l'égard du processus de paix israélo-palestinien a facilité la détérioration de la situation. Compte tenu du contexte international actuel, le règlement du conflit israélo-palestinien est plus que jamais nécessaire pour empêcher le développement du terrorisme islamiste. La solution, à court terme, doit se faire par des pressions internationales sur les belligérants pour que, d'un côté, les terroristes palestiniens soient arrêtés et jugés équitablement et que, de l'autre côté, cessent les ripostes militaires disproportionnelles d'Israël. A long terme, l'ONU et les Etats-Unis (principal allié d'Israël) devront œuvrer en faveur de la création d'un Etat palestinien viable à côté d'Israël.

D'autre part la situation en **Irak** est très préoccupante. Rappelons que la guerre contre l'Irak, menée par les Etats-Unis et leurs alliés, reposait sur des arguments ahurissants. Le 28 janvier 2003, le président américain avait affirmé, dans son discours sur l'état de l'Union, que : « *[d]es preuves émanant de nos services de renseignements, des communications secrètes et des déclarations de personnes actuellement en détention révèlent que Saddam Hussein aide et protège des terroristes, notamment des membres d'Al-Qaïda*». Or, un an après, on constate que les arguments majeurs qui ont justifié cette guerre se sont révélés erronés et fantaisistes : aucune arme de destruction massive n'a été trouvée, et les liens avec Al-Qaïda sont apparus inexistants. Aujourd'hui la position des Etats-Unis et de leurs alliés dans la guerre contre l'Irak est d'autant plus inconfortable que la situation de la sécurité dans le pays empire de mois en mois, avec le cortège quotidien des attentats.

Enfin, tout aussi préoccupante est la situation en **Somalie**. Pays dépourvu de gouvernement central, la Somalie représente une pépinière potentielle et un lieu d'asile et de refuge possible de groupes terroristes. La guerre civile, la rivalité des clans et la pauvreté se sont conjuguées au fil des ans pour faire de la Somalie un « Etat déstructuré », dans lequel aucun groupe n'est capable de gouverner le territoire entier, où l'application des lois est insuffisante voire inexistante, et où le secteur financier échappe à tout contrôle. En fait, après l'échec de l'opération «Restore Hope », la Somalie est abandonnée par la communauté internationale, livrée à elle-même. La Somalie procure en outre d'autres avantages aux terroristes : base arrière et camps d'entraînement.

Le règlement de ces conflits et les actes terroristes commis un peu partout dans le monde, traduisent en effet l'interaction des phénomènes mondiaux et le rétrécissement de l'espace planétaire. Un conflit qualifié de régional ou local peut engendrer un conflit de grande ampleur, et un réseau de terroristes qui profite des sentiments d'abandon, de frustration et de haine des populations pour jouer les « sauveurs ». A l'ère de la mondialisation, il semble difficile pour un pays de construire sa sécurité et son bien-être à l'écart des autres pays :

« *plus aucun peuple ne peut asseoir et consolider sa liberté dans l'indifférence à la situation des autres peuples* »[949].

§ 2 : La lutte contre la discrimination et l'exclusion

La discrimination ou l'exclusion fondée sur l'origine ethnique ou les croyances religieuses et, dans de nombreux pays, la non-intégration des minorités ou des immigrants, font naître des rancoeurs qui peuvent favoriser un sentiment de marginalisation et une propension croissante à aller rechercher la solidarité auprès des groupes extrémistes. Cela semble particulièrement vrai pour les jeunes (nommés maladroitement de jeunes issus de l'immigration), dans certains pays industrialisés, qui se sentent exclus de la société dans laquelle ils sont pourtant nés.

Dans sa résolution A/62/157 du 18 décembre 2007, l'AGNU a d'ailleurs condamné toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou de conviction. Elle a, à l'occasion, demandé aux Etats de redoubler d'efforts afin « *de veiller à ce que leurs systèmes constitutionnel et législatif instituent des garanties adéquates et effectives pour assurer à tous, sans distinction, la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction et notamment offrent des recours effectifs en cas d'atteinte à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction* (…)» (paragraphe 10, a).

En continuant de définir des normes et en renforçant ses capacités opérationnelles de lutte contre les problèmes de politique sociale et droits de l'homme, l'ONU peut jouer un rôle important s'agissant d'aider les pays à combattre les différentes formes de discrimination et d'exclusion. En même temps, il faut que les pays œuvrent à la réalisation d'objectifs d'intégration sociale, car en intégrant mieux ceux qui sont marginalisés et à leur ouvrir davantage de possibilités, cela peut aussi avoir un effet positif dans la lutte contre le terrorisme.

Par ailleurs, d'énormes dépenses ont été engagées par les pays développés dans la lutte contre le terrorisme. Ces dépenses ponctionneraient grandement l'aide au développement, avec pour effet d'accroître la misère et d'élargir le réservoir des terroristes potentiels.

[949] M. CHEMILLIER-GENDREAU, *Droit international et démocratie mondiale*, Paris, Textuel, 2002, p.24.

§ 3 : L'aide au développement : une action essentielle pour combattre le terreau social du terrorisme

A titre liminaire, l'aide au développement ou l'aide internationale telle que nous la connaissons aujourd'hui, remonte en fait à la guerre froide. Aux yeux des Etats-Unis, après la victoire sur le nazisme, la seconde guerre mondiale devait se prolonger par une lutte contre le communisme. Au moment où les armes se sont tues, l'Union Soviétique jouissait d'un énorme prestige dans toute l'Europe. Les Etats-Unis, craignant que le continent n'allât basculer vers le camp socialiste, sortirent le plan Marshall qui allait injecter douze milliards de dollars dans l'économie européenne. Les objectifs sous-jacent de l'aide au développement sont demeurés en grande partie les mêmes que lorsque l'attention s'est déplacée de l'Europe vers le Sud : il fallait coûte que coûte endiguer le « péril rouge ». L'effondrement de l'Union Soviétique et la fin de la guerre froide allaient générer un profond changement de paradigme dans les relations internationales et, partant dans l'aide au développement. Désormais, les pays en développement ne risquant plus de succomber aux charmes du camp socialiste, l'aide au développement perdait peu à peu son intérêt pour les pays riches.

Or, il paraît évident que les millions de personnes qui vivent aujourd'hui dans la misère, sans véritable espoir d'amélioration, constituent un immense réservoir dans lequel les réseaux terroristes peuvent puiser aisément. Si l'on veut que la lutte contre le terrorisme ait un impact durable, il faut la mener en tenant compte de l'ensemble des problèmes qui rongent le monde. A l'heure actuelle, de nombreux pays développés font de la lutte antiterroriste et de leur propre sécurité une priorité absolue, mais ils n'obtiendront pas un succès universel s'ils ferment les yeux en même aux maux qui gangrènent les pays pauvres : misère, famine, réfugiés, catastrophes naturelles. Le système international apparaît plus que jamais comme une structure dynamique d'éléments en interactions. L'aide au développement de ces pays riches peut constituer une réplique, certes partielle mais utile, de la part des Etats visés par les groupes terroristes.

Toutefois, depuis le 11 septembre 2001, les ressources de l'aide ont été érodées par la demande presque illimitée de ressources humaines, financières et militaires destinées à prévenir d'autres attentats terroristes. Certains pays donateurs, en se basant sur l'idée selon laquelle « *il ne saurait y avoir de développement sans sécurité* », ont conclu que le souci de la sécurité doit surpasser et orienter tous les autres aspects du développement. Ils ont donc modifié le mandat de base et les principes directeurs de leurs programmes d'aide de manière à y inclure un soutien à leur lutte contre le terrorisme. A titre d'illustration, l'aide au

développement des Etats-Unis est maintenant perçue comme une ressource stratégique pour les intérêts américains en matière de sécurité et la « guerre contre le terrorisme ». Selon Adrew Natsios, administrateur de l'USAID en 2004, « *l'aide est un puissant levier qui peut convaincre les pays de respecter la politique étrangère des Etats-Unis. Elle le contribue aussi à leur propre lutte contre le terrorisme* ». L'intégration récente de l'USAID au Département d'Etat est un autre moyen d'exercer un contrôle politique à court terme sur l'aide américaine au développement.

L'aide au développement doit être traitée comme une ressource devant servir les personnes pauvres et vulnérables et non les intérêts de la politique étrangère des pays donateurs. En effet, même si le mécontentement social constitue pour les terroristes un motif plus direct de passage à l'action, la pauvreté peut renforcer la radicalisation, à mesure que de jeunes gens ne croient plus en l'avenir. La lutte mondiale contre le terrorisme doit donc reposer sur la conviction que la pauvreté offre un terrain fertile aux maladies et aux privations, et potentiellement à la corruption et en dernier ressort au terrorisme. L'aide au développement doit être un outil de cette lutte car en rendant l'espoir, elle étouffe le terrorisme « dans l'œuf ». C'est sans dans cette optique qu'a été organisée à Paris, le 12 juin 2008, une conférence internationale chargée de lever des fonds pour aider l'Afghanistan, sept ans après la chute des Taliban.

En définitive, le terrorisme doit aussi être combattu dans ses racines. Marcelo G. Cohen observe à cet égard que « [l]*e pire qui puisse arriver aux terroristes c'est que les* [situations] *dont ils se servent comme excuse soient résolu*[e]*s* »[950].

En dehors de ces situations sous-jacentes, l'action internationale doit s'atteler à « *priver les terroristes des outils de leur industrie* »[951], c'est-à-dire leurs moyens d'action.

Section 2 : La lutte contre les moyens d'action du terrorisme

Pour accomplir leurs actes, les terroristes ont besoin de moyens, à savoir de l'argent et des armes. Selon le rapport du Secrétaire général de l'ONU, « [e]*n les empêchant d'accéder à ces moyens* (…)*, on peut contribuer à prévenir de nouveaux attentats* »[952].

[950] « L'arme de la civilisation, c'est le droit », Le Temps, 9 février 2004.
[951] Rapport du groupe de réflexion sur les implications du terrorisme pour les politiques de l'ONU, A/57/273, S/2002/875, p.6, § 17.
[952] Rapport du Secrétaire général, A/60/825, op-cit., p.9, § 38.

L'objet de ce paragraphe ainsi circonscrit, nous étudierons donc comment le droit international répond à ces deux défis pour une prévention adaptée aux moyens des groupes terroristes que sont les fonds (§ 1) et les armes (§ 2).

§ 1 : La lutte contre le financement du terrorisme

Comme toute activité humaine, le terrorisme a besoin de ressources pour réaliser ses objectifs : il s'agit de ressources financières ou, plus généralement économiques. En effet, la planification et l'exécution à long terme d'actes terroristes nécessitent des fonds importants[953]. Un moyen efficace de combattre le terrorisme consiste donc à couper les canaux de transmission de ces ressources. C'est toutefois une tâche herculéenne, car détruire les liens entre les terroristes et leurs financiers c'est comme couper la tête de l'hydre – celle-là étant remplacée par deux autres. C'est pour dire la complexité qui entoure le sujet du financement du terrorisme : celui-ci touche de prés des disciplines très variées telles que le droit, la finance internationale, la fiscalité, ou encore la religion[954]. Le système *Hawala* est en une parfaite illustration. Répandu partout sur le sous-continent asiatique, au Moyen-Orient et dans certaines régions de l'Afrique, le système *Hawala* repose entièrement sur la confiance, sur le sentiment général que les fonds versés à tel ou tel fournisseur de services ou tel ou tel commerçant dans un endroit donné seront versés à un destinataire spécifique se trouvant ailleurs. Puisqu'il existe peu ou pas du tout de traces écrites de telles transactions, il est extrêmement difficile de repérer les fonds ainsi transférés.

Pourtant, la communauté internationale cherche des façons de priver les terroristes de leurs avoirs. Une action multilatérale coordonnée est par conséquent vitale à la réussite de l'entreprise en question (I). A ce titre, les Etats doivent appliquer et prendre un certain nombre de mesures visant à supprimer les possibilités de financement du terrorisme (II).

I/ Le système mis en place pour freiner le financement du terrorisme

Les efforts déployés par la communauté internationale pour prévenir et réprimer le financement du terrorisme font partie d'un vaste mouvement visant à lutter contre tous les aspects du terrorisme. Ces efforts ont été consentis tant au niveau mondial qu'au niveau

[953] Par exemple, les auteurs des attentats du 11 septembre 2001 ont suivi des cours de pilotage payants pendant plusieurs mois dans des écoles spécialisées aux Etats-Unis. Et le FBI a estimé que la préparation de ces attentats aurait coûté à peu prés 500 000 dollars.
[954] Voir le Doc. ONU, A/60/825, *op-cit.*, *ibid.*

régional. La lutte contre le financement du terrorisme est devenue même un élément primordial, suite aux attentats du 11 septembre 2001. Par conséquent, outre l'encouragement de la coopération internationale, la communauté internationale s'est à présent engagée dans un programme ambitieux visant à prévenir le terrorisme en détectant et en supprimant ses sources de financement, et en érigeant en infraction la mise à disposition des ressources financières pour le terrorisme.

A cet égard, le rôle de l'ONU se révèle primordial, tant par le cadre offert à la négociation d'instruments internationaux, notamment la convention sur la répression du financement du terrorisme, que par l'intervention du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la charte des Nations Unies (A). L'action de l'ONU a été accompagnée par celle d'autres organismes, internationaux, notamment le GAFI, qui en ont complété et développé la portée (B).

A/ L'action de l'ONU contre le financement du terrorisme

La communauté internationale n'a pas attendu le 11 septembre 2001 pour combattre le financement du terrorisme. Il faut toutefois reconnaître que les mesures financières en la matière ont acquis une importance grandissante depuis cette date. Au centre de ce nouveau dispositif développé à cette fin se trouve la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU (2). Elle constitue un instrument juridique nouveau venant s'ajouter à la convention pour la répression du financement du terrorisme de 1999 (1).

1/ La convention pour la répression du financement du terrorisme

L'action de lutte contre le financement du terrorisme a fait de la coopération internationale son point de force : face à un défi transnational, la réponse doit nécessairement se baser sur un effort conjoint de la communauté des Etats dans leur ensemble. La stratégie multilatérale se base sur la criminalisation du financement du terrorisme et sur l'action de prévention que tout Etat doit s'engager à mettre en œuvre dans son ordre juridique interne. Ces principes ont trouvé un large accueil dans la convention sur le financement du terrorisme, adoptée, le 9 décembre 1999, par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Cette convention améliore les instruments antiterroristes précédents de deux façons. D'une part, elle empêche les individus et les organismes de fournir ou de réunir des fonds devant servir à commettre des actes terroristes. D'autre part, la convention de 1999 met en place une stratégie globale pour prévenir et réprimer le financement d'actes de terrorisme désignés par d'autres conventions antiterroristes internationales. A cet égard, la convention contient trois obligations principales pour les Etats parties. *Primo*, ces derniers doivent ériger le financement d'actes terroristes en crime au regard de leur droit national et les punir de peines appropriées (article 4). *Secundo*, ils doivent coopérer ensemble et se prêter mutuellement assistance judiciaire pour les questions traitées par la convention. *Tertio*, ils doivent adopter de mesures d'identification et de signalement d'indices de financement d'actes de terrorisme à la charge des institutions financières (article 18).

En outre, rappelons que la convention de 1999 prévoit l'existence d'une infraction terroriste en cas de complicité ou de tentative, sachant que qu'il « *n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés pour commettre une infraction* » (article 2, paragraphe 3). Par ailleurs, les Etats parties doivent prévoir, outre la responsabilité pénale des personnes physiques, la responsabilité civile ou administrative des personnes morales ayant commis les infractions visées par la convention.

Pour mémoire, à la date du 11 septembre 2001, la convention pour la répression du financement du terrorisme ne réunissait que trois ratifications et quarante-deux signatures. Cet état de fait est dû à la lenteur propre au processus conventionnel. Il y avait donc besoin que le conseil de sécurité comble ce déficit au bénéfice d'un régime caractérisé par « son universalité et son immédiateté »[955], puisque la résolution 1373 (2001) – dont il est question ici – s'applique sans le consentement des Etats.

2/ La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

La résolution 1373 (2001), prise le 28 septembre 2001 par le Conseil de sécurité de l'ONU, adopte une vision plus large de la lutte contre le financement du terrorisme. Nous nous bornerons ici à examiner ses dispositions qui traitent directement du financement du terrorisme.

[955] N. ANGELET, « Vers un renforcement de la prévention et la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques », *op-cit*., p. 221.

La résolution oblige ainsi les Etats d'adopter des mesures vigoureuses contre le financement d'activités terroristes. En effet, agissant en vertu du chapitre VII de la charte, le conseil « *décide que tous les Etats :*

- préviennent et répriment le financement des actes de terrorisme ;

- érigent en crime la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire (…) *des fonds* (…) *pour perpétrer des actes de terrorisme ;*

- interdisent à leurs nationaux où à toute personne physique ou morale se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds (…) *à la disposition* (…) *de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme*»[956].

Reprenant en substance les mesures déjà contenues dans la convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme, la résolution 1373 (2001) se veut complémentaire à celle-là. Le président de l'époque du Comité contre le terrorisme, créé par ladite résolution, a ainsi 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* »[957]. 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. L'importance de cette application universelle a été aussi soulignée par le président du Comité contre le terrorisme, pour qui il s'agissait d'éviter que les terroristes « *trouvent un autre moyen de passer à travers les mailles du filet* »[958]. En conséquence, la résolution 1373 (2001) fait appel aux Etats pour qu'ils ratifient au plus tôt les conventions de l'ONU sur le terrorisme, et en l'occurrence celle relative à la répression du financement du terrorisme.

La complexité des réseaux de financement du terrorisme explique le fait que l'ONU ne soit pas la seule enceinte de coopération internationale pour combattre le financement du terrorisme. D'autres types d'organismes internationaux jouent un rôle non négligeable, dont le GAFI, créé pour lutter contre le blanchiment d'argent et constituant aujourd'hui l'un des organisations majeures dans la lutte contre le financement du terrorisme.

---

[956] Résolution 1373 (2001), paragraphe 1er.

[957] Conférence de presse de sir Jeremy Greenstock, en date du 19 octobre 2001, p. 7, publiée sur le site : www.un.org/terrorism.

[958] *Ibid*.

B/ L'action du GAFI : les recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme

Le Groupe d'action financière internationale (GAFI)[959] a été créé à l'occasion du sommet du Groupe des sept (G7)[960] qui s'est déroulé à Paris en 1989. C'est un organisme informel intergouvernemental visant à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment de capitaux. Il a de ce fait publié quarante Recommandations dans ce domaine[961].

En réaction des attentats du 11 septembre, le GAFI s'est réuni les 29 et 30 octobre 2001 à Washington et a décidé d'étendre sa mission au-delà du blanchiment d'argent et d'y inclure le financement du terrorisme, ainsi que de focaliser son énergie et ses compétences techniques sur les efforts à mener à l'échelle mondiale pour le combattre. Il est ainsi devenu, au fil des années, la pierre angulaire du système international pour freiner le financement du terrorisme. En effet, en considération du fait que les techniques et les méthodes utilisées pour financer les groupes terroristes correspondent souvent à celles destinées à blanchir l'argent, on a considéré que l'expérience accumulée par le GAFI pouvait être utile en matière de lutte contre le financement du terrorisme[962]. Par voie de conséquence, le Groupe d'action a rédigé neuf Recommandations[963], dites « spéciales », qui définissent un cadre d'action relatif aux aspects spécifiques de la lutte contre le financement du terrorisme. Les cinq premières recommandations spéciales contiennent des normes similaires au contenu des dispositions de la convention sur le financement du terrorisme et de la résolution 1373 (2001). Les quatre dernières concernent des domaines nouveaux.

Les neuf recommandations spéciales concernent :

-la prise de mesures immédiates pour ratifier et mettre en œuvre des instruments appropriés des Nations Unies ;

---

[959] GAFI ou Financial Action Task Force (FATF) ; il fait maintenant partie de l'OCDE (organisation de coopération et de développement économique). Son mandat, qui devait s'achever en 2004, a été prolongé jusqu'en décembre 2012.

[960] Groupe de discussion et de partenariat économique de sept pays parmi les plus puissants économiquement du monde : Etats-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie et Canada. Il est devenu G8 en 1998 avec l'intégration de la Russie. Ajoutons que des voix plaident pour son élargissement à cinq autres pays : Chine, Inde, Brésil, Mexique et Afrique du Sud.

[961] Voir le texte des quarante Recommandations sur le site du GAFI : www.fatf.gafi.org/40Recsfr.htm.

[962] Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont plusieurs points communs. Tous deux sont, par leur nature même, des activités financières secrètes menées à l'échelle nationale ou internationale. Néanmoins, le financement du terrorisme diffère des modèles habituels du blanchiment où les criminels doivent trouver un moyen pour donner une apparence licite à leurs profits d'origine illicites (ils doivent blanchir leurs profits illicites). Or, les sources de financement du terrorisme sont aussi bien licites qu'illicites. Voir sur ce dernier point Y. BANIFATEMI, « La lutte contre le financement du terrorisme international », AFDI, 2002, pp108-112.

[963] Les huit premières Recommandations ont été rédigées en octobre 2001 ; la neuvième, relative aux passeurs de fonds, a été ajoutée en 2004.

-l'incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux effectués dans le cadre des activités terroristes ;
-le gel et la confiscation des avoirs des terroristes ;
-la déclaration des transactions suspectes liées au terrorisme ;
-la coopération internationale en vue de fournir une large assistance aux autorités opérationnelles et de réglementations aux pays dans les enquêtes sur le financement du terrorisme ;
-l'obligation de lutter contre le blanchiment de capitaux des systèmes alternatifs de paiement ;
-le renforcement des mesures d'identification dans les transferts électroniques de fonds, internationaux et domestiques ;
-la surveillance des personnes morales, notamment les organisations à but non lucratives, qu'elles ne soient l'objet de manœuvres frauduleuses pour financer le terrorisme ;
-la mise en place de mesures destinées à détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments[964].

A l'heure actuelle, les neuf recommandations forment un ensemble de normes internationales conçues pour empêcher les terroristes et ceux qui les soutiennent d'accéder au système financier national et international. Elles permettent ainsi de localiser et d'intercepter les actifs des terroristes et de les poursuivre. Aussi, les membres du GAFI conviennent-ils de procéder à des évaluations dans le cadre desquelles ils font rapport sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre des recommandations spéciales. Cette évaluation s'appui sur un questionnaire publié par le GAFI à cette fin[965]. Dans le cadre de ses efforts pour encourager l'adhésion internationale la plus large possible, le GAFI a invité les pays non membres à évaluer leur système juridique à l'aide du même questionnaire destiné aux membres.

Il convient de souligner que, comme les quarante recommandations contre le blanchiment de capitaux, les neuf spéciales sur le financement du terrorisme ne constituent pas un instrument contraignant, mais plutôt des principes directeurs que les Etats – membres ou non – s'engagent à transposer dans leurs systèmes juridiques internes. Toutefois, le GAFI a mis en place une liste de pays et territoires non coopératifs (PTNC) qui recense les pays qui ne font pas preuve d'assez d'avancées au niveau de la lutte contre le blanchiment d'argent et de la lutte contre le financement du terrorisme. Lors de la réunion plénière de Vancouver, le président du GAFI, Frank Swedlove, a estime que « *le processus des PTNC a connu un franc*

[964] Voir le texte des neuf Recommandations sur le site de l'OCDE : http://www.oecd.org/document/51/0,3343,fr_32250379_32236920_35280947.
[965] Le GAFI a aussi publié des Notes directives aux recommandations spéciales. Voir le Questionnaire et les Notes directives sur le site : http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_fr.htm.

succès. Toutes les vingt-trois entités qui se trouvaient sur la liste des PTNC en 2000 et 2001 ne s'y trouvent plus car elles ont fait d'importants progrès et bon nombre d'entre elles ont renforcé leur système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme »[966].

Le réseau international destiné à lutter contre le financement du terrorisme comprend également d'autres organismes régionaux que nous n'étudierons pas dans le cadre de notre étude. Sans faire preuve d'exhaustivité, nous pouvons citer : le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le Groupe anti-blanchiment d'Afrique orientale et australe (ESAAML), le Groupe Eurasie, le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment en Afrique (GIABA), le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN), le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux en Amérique du sud (GAFISUD).

Quelque soit l'importance quantitative des institutions et des normes édictées, il est évident que le succès de la lutte contre le financement du terrorisme se situe au niveau national dans un contexte de coopération internationale. En effet, les organisations internationales et régionales peuvent adopter une série de textes pour freiner les abus du système financier, mais leur ratification et mise en œuvre dépendent de la volonté de chaque Etat. La lutte contre le financement du terrorisme ne peut par conséquent se dispenser des mesures concrètes que chaque Etat est amené à prendre dans son propre ordre juridique. Ce sont des mesures unilatérales ou collectives prises en application des normes internationales relatives au financement du terrorisme, telles que la convention de 1999, la résolution 1373(2001) du conseil de sécurité et les neuf recommandations spéciales du GAFI.

II/ Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme

Ce sont des mesures de portée individuelle, c'est-à-dire qui visent les terroristes ou les organisations contrôlées directement ou indirectement par eux, ou qui les soutiennent. Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme empruntent le plus souvent la voie des circuits par lesquels le financement est réalisé ou sur le point de l'être. La traçabilité des flux

[966] La réunion a eu lieu les 9-13 octobre 2006. Les 23 PTNC étaient : les Bahamas, les îles Caïmans, les îles Cook, la Dominique, l'Egypte, la Grenade, le Guatemala, la Hongrie, l'Indonésie, Israël, le Liban, le Liechtenstein, le Myanmar, le Nauru, le Nigeria, l'île Noué, le Panama, les Philippines, la Russie,, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et- les Grenadine et l'Ukraine. A consulter sur le site de l'OCDE : http://www.oecd.org/dataoecd/45/26/37546750.doc.

financiers (A) ainsi que le gel et la confiscation (B) peuvent constituer des mesures négligeables à la lutte contre le financement du terrorisme

A/ Le renforcement de la traçabilité des flux financiers

La confidentialité est certes nécessaire à la protection de la vie privée, en particulier à la protection des données personnelles, ou de certaines données importantes dans la concurrence économique. Mais trop souvent, ces préoccupations légitimes ont servi d'excuse au maintien d'une opacité en réalité propice aux activités criminelles en général, et terroristes en particulier. Chacun sait que l'argent du terrorisme se nourrit du manque de traçabilité, alors que celle-ci correspond à un principe essentiel : la possibilité d'établir un cheminement des fonds, tel que l'on puisse relier ses différentes étapes, retrouver l'endroit et la personne qui les reçoit ou remonter à l'origine des fonds.

Ainsi, lutter contre le financement du terrorisme, c'est rappeler que la liberté des flux financiers, utile d'un point de vue économique, n'est pas une valeur en soi. La traçabilité est la contrepartie de cette fluidité. La régulation du système financier est donc indispensable.
C'est ce que prévoit d'ailleurs la recommandation spéciale VII (virements électroniques) du GAFI. Dans cette recommandation, il est demandé aux pays d'« *obliger les institutions financières à inclure des renseignements relatifs au donneur d'ordre concernant les transferts de fonds effectués à destination ou en provenance d'un autre pays* ». Les Etats doivent également « *obliger les institutions financières à conserver les renseignements relatifs au donneur d'ordre à chaque étape de la chaîne de paiement* »[967].

Malgré cette exigence pour combattre le financement du terrorisme, il reste beaucoup à faire pour qu'à l'échelle internationale, il soit impossible à des fonds d'origine criminelle d'utiliser des systèmes financiers nationaux. La communauté internationale ne pourra pas franchir des étapes décisives dans la lutte contre le financement du terrorisme si les Etats n'abordent pas de front le problème relatif aux structures opaques. Il faut donc instaurer une traçabilité complète des flux financiers et s'attaquer enfin à cette véritable « ingénierie de l'opacité » qui gangrènent les systèmes financiers. De manière concrète, la traçabilité permettra aux Etats de renforcer l'efficacité de la coopération internationale en matière de

[967] Le problème de traçabilité est effleuré dans la convention sur le financement du terrorisme lorsqu'elle impose aux Etats contractants de prendre des mesures nécessaires « à l'identification » des fonds (article 8, paragraphe 1).

lutte contre le terrorisme, en assurant l'accès rapide aux informations financières utiles au bon déroulement des enquêtes et la fourniture d'informations à partir de l'énoncé du nom des personnes ou sociétés en cause.

En définitive, les Etats doivent prendre des mesures en vue d'améliorer la traçabilité des transferts de fonds, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux de la personne, notamment le droit à la protection des données personnelles. Il s'agit pour chaque pays de créer un droit de regard dans son espace financier national[968].

Parallèlement à l'amélioration de la traçabilité des flux financiers, le renforcement des mesures de gel, de saisie et de confiscation des avoirs d'origine criminelle, ou utilisés à des fins terroristes, constitue aussi un élément déterminant de la lutte contre le financement du terrorisme.

B/ Le gel et la confiscation des avoirs des terroristes : les prescriptions de la convention de 1999, de la résolution 1373 (2001) et des recommandations spéciales du GAFI

A titre liminaire, il faut distinguer entre le gel et la saisie – tous deux permettant de bloquer les avoirs et fonds sans que la propriété soit transférée – et la confiscation ou la déchéance des avoirs et fonds, qui aboutit à ce que le propriétaire perde tout droit sur le bien[969]. Et compte tenu du fait que les trois sources privilégient les mêmes modalités de lutte contre le financement du terrorisme, nous allons les étudier ensemble.

Les dispositions de la convention de 1999 sur le financement du terrorisme et celles de la résolution 1373 (2001) du conseil de l'ONU se recoupent parallèlement, mais toutes contiennent des dispositions absentes dans l'autre. La convention impose à chaque Etat partie de prendre les mesures nécessaires « *à l'identification, à la détection ou gel ou à la saisie de tous les fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions* » visées dans la convention, et « *à la confiscation des fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour la commission* [de ces] *infractions, ainsi que du produit de ces infractions* » (article 8, paragraphes 1 et 2). La résolution 1373 (2001) prévoit les obligations détaillées suivantes pour les Etats, s'agissant du gel des avoirs des terroristes :

---

[968] La France a, par exemple, mis en place le système FICOBA (fichier des comptes bancaires, ouverts en France, dont les titulaires sont ou non résidents français) qui est en même de fournir rapidement et complètement les renseignements relatifs à l'ensemble des comptes (bancaires, postaux, d'épargne…) détenus par une personne ou une société. Les documents sur le FICOBA peuvent être consultés sur le site de la commission nationale de l'information et des libertés (CNIL) : http://www.cnil.fr/index.php?id=2006.

[969] Voir GAFI, Notes directives aux recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme et au questionnaire d'auto-évaluation, sur le site Internet du GAFI : http://www.oecd.org/fatf/TerFinance_fr.htm, p.3.

« [ils] *gèlent les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles* » (§ 1, c).

Par conséquent, la prescription de la convention est globale, et vise à la fois l'identification, la détection, le gel, la saisie et la confiscation des avoirs financiers des terroristes ; alors que la résolution 1373 (2001) ne préconise que la mesure de gel.

Quant au GAFI, c'est sa troisième recommandation spéciale qui mentionne ces trois éléments des obligations internationales des Etats. Elle érige en règle la mise en œuvre de mesures pour geler les biens des terroristes et de ceux qui financent le terrorisme et les organisations terroristes, « *conformément aux résolutions des Nations Unies relatives à la prévention et à la répression du financement des actes terroristes* », et pour saisir et confisquer les biens qui sont utilisés pour, ou destinés ou alloués à être utilisés pour le financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes, ou qui en constituent le produit. Les Notes directives ajoutent que « *s'agissant du gel dans le cadre de la Recommandation III, les expressions terroristes représentent les individus et entités visés par les résolutions S/Res/1267 (1999) et S/Res/1390 (2002), ainsi que tout autre individu et entité désignés comme tels par les différents gouvernements* ».

§ 2 : Empêcher les terroristes d'acquérir des armes

Une fois les fonds réunis, les terroristes s'inquiètent alors des moyens pratiques, c'est-à-dire comment se procurer une arme. Si, jusqu'à présent, ce sont les armes classiques qui restent les plus utilisées dans des attentats terroristes, personne ne peut négliger l'énorme potentialité de destruction que représentent des terroristes dotés d'armes biologiques, chimiques, radiologiques ou nucléaires, puisque plusieurs organisations terroristes n'ont pas caché leur ferme intention à obtenir des armes de destruction massive. La communauté internationale doit donc prendre des mesures tant d'interdiction que de protection pour empêcher que les terroristes se procurer de telles armes.

I/ L'acquisition des armes classiques

A/ Constat

Les armes classiques (également appelées armes conventionnelles) sont les armes qui ne sont ni biologiques, ni chimiques, ni nucléaires, ni radioactives. En d'autres termes, les armes n'ayant pas, en principe, une capacité de destruction massive, sont dites classiques. Cette appellation serait apparue après la seconde guerre mondiale suite à l'invention de l'arme nucléaire. Bon marché et faciles d'utilisation, les armes classiques sont vendues partout dans le monde par les circuits aussi bien légaux qu'illégaux. Elles sont omniprésentes et peuvent hélas causer des hécatombes. Ce qui constitue une aubaine pour les groupes terroristes.
Le recours des terroristes aux armes classiques se justifie pour deux raisons principales : la facilité d'emploi de ces armes et l'absence de difficultés pour s'en procurer surtout dans les zones de conflits.

Les armements classiques sont d'une extrême variété. Les armes légères (pistolets, fusils, mitraillettes, voire missiles antichars ou antiaériens) sont principalement utilisées dans les conflits armés contre les forces gouvernementales des Etats confrontés à des groupes terroristes d'obédience islamiste, notamment les Philippines, la Russie (en Tchétchénie), l'Inde (au Cachemire). En revanche, le moyen d'action privilégié des terroristes dans des attentats spectaculaires reste les explosifs. Pour Jean-Luc Marret, il y a deux explications à donner : d'une part, « *la vulgarisation de la fabrication des substances explosives (livres de chimie, Internet etc*.), et d'autre part, « *un attentat à la bombe ne nécessite en général pas un grand nombre de personnes pour être pensé et mis en œuvre. C'est bien pourquoi, d'ailleurs, il est choisi par de nombreux groupes terroristes opérant en particulier dans des pays qui leur sont étrangers »*[970].

B/ Les mesures de prévention

Afin de renforcer davantage la lutte contre le terrorisme, les Etats doivent exercer des contrôles plus rigoureux pour empêcher que les terroristes aient un accès facile aux armes dites classiques. Il n'existe pas de moyen simple de résoudre le problème de la prolifération

[970] J-L MARRET, *Techniques du terrorisme*, Paris, PUF, 2000, respectivement pp 77 et 83.

des armes légères et de leur emploi par des terroristes. Pour exercer un contrôle efficace des armes classiques, les Etats doivent adhérer aux instruments internationaux existants en la matière et respecter scrupuleusement leurs dispositions. Nous allons voir succinctement ces différents textes.

- Le protocole des Nations Unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions, entré en vigueur en 2005, est un instrument juridiquement contraignant, qui engage les Etats à réglementer la fabrication, l'exportation, l'importation et le transit des armes à feu[971]. En d'autres termes, le protocole vise à réprimer la fabrication et le trafic illicites d'armes légères, notamment armes de poing, de pistolets mitrailleurs et de roquettes de petit calibre.

-Tenue en 2001, la première «Conférence mondiale sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects » a conduit à l'adoption du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Bien que n'étant pas un accord juridiquement contraignant, le programme d'action encourage les pays à prendre une série de mesures devant leur permettre d'exercer un meilleur contrôle sur les armes légères et de petit calibre, principalement au niveau national. Les Etats s'engagent notamment à :

-mettre en place, au niveau national, des contrôles sur la production et les transferts d'armes ;

-élaborer une législation visant à réglementer les activités des courtiers en armes ;

-assurer une bonne gestion ainsi que la sécurité des stocks d'armements ;

-appliquer, dans les situations d'après-conflits, des programmes efficaces de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, comprenant des mesures appropriées pour la collecte et la destruction des armes légères ;

-prendre des mesures contre les violations d'embargos sur les armes imposées par les Nations Unies[972].

Enfin, l'Instrument international visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre vise, entre autres, « *à promouvoir et faciliter la coopération et l'assistance internationale en matière de marquage et de traçage et à renforcer l'efficacité des accords bilatéraux, régionaux et internationaux existants et les compléter en vue de prévenir, combattre et éliminer le*

[971] Additionnel à la convention contre la criminalité organisée. Le texte du protocole est annexé à la résolution A/55/255 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 31 mai 2001.

[972] Programme adopté en juillet 2001. Doc. NU A/CONF.192/15. Texte consultable sur le site : http://disarmement.un.org/cab/poa.html, paragraphe 22.

commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects »[973]. Aux fins de l'identification et du traçage des armes légères et de petit calibre, les Etats doivent exiger « *au moment de la fabrication de chaque arme légère ou de petit calibre sous leur juridiction ou leur contrôle, un marquage unique indiquant le nom du fabricant, le pays de fabrication et le numéro de série* (…) » (§ 8, a).

II/ Les armes de destruction massive (ADM)?

Ce sont des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques (sous le sigle anglais NRBC) dont l'éclatement de l'Union soviétique, en 1991, a fait craindre leur dissémination à la faveur des « Etats voyous » (« *rogue states* » mis en indexe par les Etats-Unis), mais aussi d'organisations terroristes. Depuis le 11 septembre, les Etats, ainsi que les organisations ou agences spécialisées ont envisagé différents scénarios d'utilisation des armes de destruction massive par des terroristes. Si cette utilisation est peu probable, compte tenu de l'état des lieux (A), les inquiétudes demeurent toutefois fondées. D'où la nécessité de prendre des mesures pour éviter le risque réel de voir ces armes tomber entre les mains des terroristes. Il est donc de la plus haute importance que tous les Etats dotés d'armes de ce type renforcent les mesures de protection (B).

A/ **L'état des lieux**

« *Le président Poutine et moi-même sommes d'accord sur le fait que le plus grand danger dans cette guerre* [contre le terrorisme] *est de voir des terroristes acquérir des armes de destruction massive* »[974].

- Les armes nucléaires : une attaque terroriste nucléaire aurait des effets considérablement dévastateurs. En effet, à la différence des gouvernements, les terroristes ne se soucient guère de la protection des citoyens ni celle du territoire national contre une riposte. La simple menace d'utilisation de l'arme nucléaire par des groupes terroristes pourrait susciter panique et chaos social. Selon un expert, il y aurait trois types d'actes de terrorisme nucléaire : « *le*

[973] Adopté par l'AGNU le 5 décembre 2005. Texte à consulter sur le site Internet : http://www.un.org/french/events/smallarms2006/instrument.pdf, paragraphe 2.
[974] G. Bush, lors de la cérémonie de signature du Traité de réduction des armements stratégiques, Moscou, 24 mai 2002.

premier serait la dispersion de matières radioactives (une arme radiologique ou « bombe sale ») ; la deuxième possibilité serait l'attaque d'installations nucFléaires pour provoquer la fuite de matières radioactives ; la troisième option serait l'explosion d'une arme nucléaire »[975].

La menace que représentent les organisations terroristes, en l'occurrence Al Qaïda, n'est pas, en l'état des informations, avérée. Il n'est pas cependant impossible que les terroristes soient en possession d'armes radiologiques dites « bombes sales », qui sont nettement moins dévastatrices selon les experts. En effet, dans un entretien de 2001, le porte-parole de l'AIEA, M. David Kyd, indiquait que « *la probabilité* [que l'organisation Al Qaïda] *dispose d'une bombe nucléaire est minime, mais elle n'est pas à exclure. En revanche, la probabilité* [qu'elle] *dispose de matériaux radioactifs pour faire une bombe radiologique est grande, mais les conséquences seraient beaucoup moins graves* »[976].

En d'autres termes, il est invraisemblable que les organisations terroristes disposent des compétences scientifiques et des moyens nécessaires à la confection d'une bombe atomique. Une telle entreprise demande beaucoup de temps et des infrastructures importantes.

-Le risque d'attentats terroristes par des agents chimiques est très mince. En effet, de l'analyse de J-L Marret, il ressort que l'emploi d'armes chimiques par des groupes terroristes apparaît très hypothétique dans ses effets. Selon les experts, sans être minoré, le risque d'attentat chimique doit s'apprécier au regard de la difficulté à s'assurer d'une maîtrise des facteurs de diffusion des toxiques et de la préservation de leur pureté, notamment au cours de leur acheminement[977].

-Le risque d'attentats biologiques que font peser les organisations terroristes est diversement minoré. Certaines menaces d'emploi d'agents biologiques sont, en effet, plus crédibles que d'autres, notamment au regard de leur simplicité d'usage, du peu d'équipements qu'elles requièrent et de leur caractère meurtrier. C'est notamment le cas du bacille du charbon (anthrax)[978]. En revanche, globalement, « *l'hypothèse qu'un groupe terroriste* (…) *dispose d'agents biologiques militarisés suppose le soutien et l'approvisionnement par un*

---

[975]M. L. BIN, directeur de l'Arms Control Programm, Institute of International Studies à l'université de Tsinghua à Beijing. Voir l'article coécrit avec L. ZHIWEI intitulé « L'intérêt de la maîtrise des armements pour lutter contre le terrorisme nucléaire », Forum du désarmement, 2003, p.20.

[976] Libération, des 3 et 4 novembre 2001.

[977] *op-cit*., p. 18.

[978] Rappelons quelques semaines après le 11 septembre, des lettres piégées au bacille du charbon ont causé la contamination de plusieurs personnes aux Etats-Unis (cinq en sont mortes selon les informations publiées par le US Center for Diesease Control). Pour un bilan plus complet, voir M. LEITENBERG, « Biological weapons and « bioterrorism » in the first years of the 21st century », disponible sur le site de la Federation of American Scientists: http://www.fas.org/bwc.

Etat maîtrisant cette technique (ce qui est risqué car l'Etat en question pourrait être identifié et s'exposerait donc à des représailles armées), soit le vol des stocks suffisants dans des laboratoires spécialisés et surveillés, même imparfaitement (auquel cas les Etats propriétaires ne manqueraient pas de s'en apercevoir) »[979].

B/ Les mesures de protection et de contrôle

Même si le risque de l'emploi d'armes de destruction massive par les terroristes est aléatoire, il est de la plus haute importance que les Etats renforcent les mesures de protection de ces armes. Ils doivent envisager, de manière générale, deux types de mesures : renforcer la réglementation et le contrôle en la matière.

-En ce qui concerne **la réglementation**, il existe deux instruments sur les armes biologiques et chimiques qui, bien que ne traitant pas le terrorisme, peuvent contribuer utilement à la lutte contre le bioterrorisme et le terrorisme chimique. Il s'agit de la convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) et à toxines et sur leur destruction du 10 avril 1972, et la convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction du 13 janvier 1993. Le régime prohibitif général établi par ces conventions pertinentes couvre indiscutablement les activités terroristes. Selon le professeur Th. Christakis, ces conventions « *apportent sans doute une contribution importante dans la lutte contre le terrorisme chimique et biologique en attaquant le cœur du problème, c'est-à-dire en imposant aux Etats une série d'obligations d'action, d'abstention et de vigilance indispensables dans un domaine où les risques les plus importants résultent d'un soutien ou d'une négligence de la part des Etats concernés* »[980]

Ensuite, les Etats doivent renforcer les mesures internationales destinées à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive prises par l'ONU. En premier lieu, les Etats doivent appliquer dans son intégralité la résolution 1540 (2004) du conseil de sécurité en prenant des mesures législatives efficace destinées à éviter que des acteurs non étatiques

[979] Voir le rapport d'information n° 3460 sur « Les conséquences pour la France des attentats du 11 septembre 2001 » présenté par la commission de la défense nationale et des forces armées, pp37-38.
[980]Th. CHRISTAKIS, « Unilatéralisme et multilatéralisme dans la lutte contre la terreur : l'exemple du terrorisme biologique et chimique », in K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit*., p. 162.

n'acquièrent des ADM. En deuxième lieu, les Etats doivent également adopter les mesures énoncées par l'Assemblée générale dans ses résolutions relatives aux ADM[981].

Enfin, la convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, entré en vigueur le 7 juillet 2007, doit permettre aux Etats d'empêcher les organisations terroristes d'entrer en possession de matières nucléaires, notamment dans des situations d'après crise, conformément aux garanties prévues par l'AIEA (agence internationale de l'énergie atomique)[982].

-**Le contrôle** : les normes internationales susmentionnées ne peuvent être utiles que si un système international de contrôle permet de vérifier leur application par les Etats. De ce point de vue, bien qu'il existe des problèmes distincts s'agissant de contrôler l'utilisation de chaque type de matières dangereuses, des institutions spécialisées des Nations Unies telles que l'OIAC et l'AIEA, ainsi que le Comité « 1540 » travaillent avec les Etats pour les régler.

L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OAIC) a pour mission de veiller à l'application de la convention de 1993 sur les armes chimiques et de ménager un cadre dans lequel les Etats parties, qui sont *de facto* membres de l'organisation, puissent coopérer et se consulter entre eux (article VIII, paragraphes 1 et 2). L'OIAC est habilitée à procéder à des inspections de routine des installations chimiques militaires ou civiles. Autre moyen de contrôle, la convention de 1993 donne la possibilité à tout Etat contractant qui aurait des soupçons à propos d'une violation de la convention de demander que l'OIAC effectue une « inspection par mise en demeure », à tout moment, en tout lieu, après un préavis de 12 heures et sans droit de refus de la part de l'Etat partie visé[983].

De même, les garanties prévues par l'AIEA devraient permettre aux Etats d'empêcher les groupes terroristes de se procurer des matières nucléaires. Les garanties sont en fait les activités de vérification utilisées par l'AIEA tendant à assurer que les matières nucléaires ne soient pas détournées de leurs utilisations pacifiques[984].

Enfin, le comité créé par la résolution 1540 (2004) exerce moins une fonction de surveillance que de suivi. Mais, toujours est-il que les Etats ont l'obligation de présenter au dit comité un rapport sur les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils envisagent de prendre.

---

[981] Voir, entre autres les résolutions 60/78 du 8 décembre 2005, 62/33 du 8 janvier 2008, sur les « Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir les armes de destruction massive » ; la résolution 60/73 du 8 décembre 2005 sur la « Prévention du risque de terrorisme radiologique ».

[982] Voir l'article 18 de la convention.

[983] Article IX, paragraphes 8 et s. de la convention. Pour une analyse détaillée de la convention de 1993 et de l'OIAC, voir entre autres J. CLERCKX, *La vérification de l'élimination de l'arme chimique. Essai d'analyse et d'évaluation de la convention de Paris du 13 janvier 1993*, Paris, LGDJ, 2001, 307p.

[984] Pour plus de détails sur les garanties de l'AIEA, voir, entre autres, J. CLERCKX, *op-cit*., pp 220 et s.

Sur un tout autre registre, il convient de souligner les actions de l'ISP (Initiative de Sécurité contre la Prolifération), structure informelle adoptée en 2003 à Cracovie (Pologne) sous l'égide des Etats-Unis. L'ISP est une forme de partenariat visant à empêcher que des armes de destruction massive ne tombent entre les mains de terroristes[985].

Section 3 : Le renforcement des mesures de sûreté du transport international

En matière de protection des moyens de transport aérien ou maritime, ont été élaborées des mesures de sûreté[986] découlant respectivement de la convention de Chicago de 1944 et de la convention de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS).
Pour ce qui est de la sûreté aérienne, l'Annexe 17 à la convention de Chicago fait figure de norme de référence (§ 1), tandis que le Code « ISPS » a été adopté en vue de compléter la convention SOLAS relativement à la sûreté maritime (§ 2).

§ 1 : Le transport aérien : l'annexe 17 de l'OACI

L'annexe 17 de la convention de Chicago consacrée à la « Sûreté – Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite », a été adoptée le 2 mars 1974 et est entrée en vigueur le 27 février 1975. Elle contient donc les normes, pratiques et procédures recommandées (SARP) que le conseil de l'OACI est habilité à prendre en vertu des articles 37 et 54 de la convention de Chicago. A cet égard, l'article 37 précise que « *chaque Etat contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne* (…) ».

Nous allons voir d'une le contenu des obligations préventives qui pèsent sur les Etats membres (I), puis les mesures de suivi mises en place par l'OACI pour s'assurer de l'application par les Etats de leurs obligations en matière de sûreté aérienne (II).

---

[985] 90 pays se sont joints à l'ISP, voir :
http://www.america.gov/st/peacesecfrench/2008May/20080529174442idybeekcm0.5086023.html?CP.re=true
[986] La notion de sûreté renvoie ici aux mesures visant à prévenir des actes illicites de malveillance à l'encontre de l'avion ou du navire.

I/ Les obligations préventives de l'annexe 17

A titre liminaire, précisons que d'un point de vue organisationnel, chaque Etat doit établir un programme national de sûreté de l'aviation civile, et désigner, au sein de son administration nationale, une autorité compétente chargée de mettre en œuvre et de contrôler la réalisation de ce programme dans chaque aéroport. L'identité de cette autorité doit être précisée à l'OACI. Chaque Etat doit en outre établir un comité national de sûreté de l'aviation civile en vue d'assurer l'application du programme national de sûreté de l'aviation civile dans chaque aéroport. Il doit aussi veiller à ce que les exploitants d'aéronefs « *assurant des liaisons au départ de son territoire* » adoptent tous un programme de sûreté étroitement compatible avec le programme national de sûreté prescrit, afin de respecter l'annexe 17.

L'annexe précise en outre les mesures préventives de sûreté devant figurer dans le programme national de sûreté : présence d'agents « dûment habilités et formés adéquatement » pour une intervention rapide en cas d'intervention illicite; mise en place de plans d'urgence pour protéger les aéroports. Chaque pays doit ainsi prendre des mesures pour empêcher que des objets soupçonnés d'être des « engins de sabotage » ou présentant « d'autres dangers potentiels » pouvant être utilisés pour commettre un acte d'intervention illicite ne soient introduits, par quelque moyen que ce soit, à bord des aéronefs. Ces mesures concernent à la fois les passagers et leurs bagages de cabine, aux bagages de soute et autres marchandises transportées, ainsi qu'à l'accès des zones importantes pour la sûreté de l'aéroport. Depuis le 11 septembre, l'amendement 10 à l'annexe 17 a renforcé très sensiblement les mesures relatives à la sûreté du poste de pilotage, principalement le renforcement des portes de la cabine et l'installation de systèmes de vidéosurveillance.

II/ Le suivi des mesures de sûreté

En octobre 2001, à sa trente-troisième session, l'Assemblée de l'OACI a adopté la résolution A33-1. Par cette résolution, l'Assemblée chargeait le conseil de l'OACI, entre autres, de convoquer une conférence ministérielle de haut niveau sur la sûreté de l'aviation afin de renforcer le rôle de l'OACI dans l'adoption de normes et pratiques recommandées (SARP) liées à la sûreté et à la vérification de leur mise en œuvre par les Etats. Tenue le 20 février 2002 à Montréal, la conférence ministérielle a adopté un « Plan d'action de l'OACI

pour la sûreté de l'aviation », qui a ensuite été adopté par le conseil de l'OACI lors de sa 166ème session en juin de la même année. C'est ainsi qu'a été mise en place une procédure spécifique de vérification de l'application de l'annexe 17 : le programme universel d'audits de sûreté (USAP- Universal Security Audit Programm)[987]. L'USAP consiste en des « (…) *audits réguliers, obligatoires, systématiques et harmonisés* » auprès des pays contractants afin d'évaluer la mise en œuvre des normes de sûreté contenues dans l'annexe 17. Ce programme répond à la volonté de l'OACI de renforcer la sûreté de l'aviation civile dans le monde entier et d'obtenir des pays membres qu'ils s'engagent dans un effort collectif afin d'établir un système de sûreté efficace. Le programme d'audits vise aussi à déceler les carences du système de sûreté de chaque Etat et à permettre en conséquence de formuler des recommandations pour les atténuer.

Un deuxième cycle d'audits de sûreté a démarré au début de l'année 2008, conformément aux principes convenus par le conseil de l'OACI[988]. Le but de ce cycle consistera, notamment, à introduire un modèle pour aider à déterminer la priorité des différents audits et la fréquence des visites de suivi dans les Etats membres, et de mettre l'accent sur l'aptitude de chaque Etat à assurer la supervision nationale appropriée de ses activités de sûreté de l'aviation.

§ 2 : Le transport maritime : le code « ISPS » de l'OMI

C'est à la suite des attentats du 11 septembre et de l'attaque du Limburg le 6 octobre 2002 (attentat survenu contre le pétrolier français au large du Yémen, heurté par un bateau-suicide) que l'OMI a adopté un nouveau régime réglementaire sur la sûreté des installations portuaires ainsi que des navires. Deux principales mesures ont ainsi été prises afin de contrer les risques terroristes découlant des transports maritimes : la modification de la convention SOLAS, c'est-à-dire l'inclusion d'un nouveau chapitre XI-2, qui permet à cette convention d'intégrer la dimension de la sûreté maritime par des dispositions obligatoires ; et l'adoption du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS).

---

[987] A ne pas confondre avec le programme universel d'audits de supervision de sécurité (USOAP) lancé le 1er janvier 1999. L'USOAP qui dépend de la direction de la navigation aérienne, vise à promouvoir la sécurité de l'aviation civile en effectuant régulièrement des audits auprès des pays membres. Pour plus de détails sur l'USOAP, voir J.F DOBELLE, « Le droit dérivé de l'OACI et le contrôle du respect de son application », AFDI, 2003, pp 485 et s.

[988] Le premier, qui s'est achevé en décembre 2007, a permis des « audits de tous les Etats contractants », voir : http://www.icao.int/icao/fr/osg/ssa/index_f.html. Il convient de signaler que compte tenu du caractère particulièrement délicat des renseignements liés à la sûreté de l'aviation, nous n'avons pas eu accès aux résultats des audits.

Entré en vigueur le 1er juillet 2004, le Code est la réglementation internationale de référence pour l'établissement des mesures de sûreté dans le domaine maritime. Il comprend deux parties : une partie A contenant des prescriptions obligatoires et une partie B facultative puisqu'elle dresse la liste des mesures volontaires destinées à renforcer la sûreté maritime. Le Code s'applique aux navires effectuant des voyages internationaux, navires commerciaux de 500 tonneaux de jauge brute et plus, aux unités mobiles de forage en mer, et aux installations portuaires accueillant de tels navires[989]. Le Code ISPS contient un grand nombre d'obligations en matière de sûreté pesant sur les Etats (I), mais également sur les autorités portuaires (II) et sur les compagnies maritimes (III).

I/ Les obligations des Etats

En tant élément prédominant du dispositif de sûreté, les Etats contractants doivent évaluer le risque posé par les actes de terrorisme. Le processus commence par une évaluation de la sûreté des installations portuaires qui comporte trois éléments essentiels :

-l'identification des biens et infrastructures essentiels ainsi que les zones et ouvrages susceptibles de constituer une cible des terroristes (criticité),

-l'identification des menaces contre ces biens et infrastructures afin d'établir des ordres de priorités (menace),

-l'identification des maillons faibles du système (vulnérabilité).

Les Etats doivent ensuite fixer les niveaux de sûreté appropriés en fonction de la menace et des plans de sûreté relatifs aux différents niveaux. Le code définit trois niveaux de sûreté correspondant à des degrés de menace[990] et introduit un système de gestion des menaces par le biais de prescriptions fonctionnelles minimales en matière de sûreté applicables aux navires et aux installations portuaires.

Les gouvernements doivent communiquer tous les renseignements relatifs à ces niveaux de sûreté aux navires battant leur pavillon, aux ports situés sur leur territoire ainsi qu'à tous les navires souhaitant entrer dans un de leurs ports ou y séjournant[991].

---

[989] Il ne s'applique aux navires militaires, aux navires d'Etat affectés à un usage non commercial, et aux plates-formes fixes ou flottantes. De même, les navires de pêche et les bateaux de plaisance ne sont pas expressément visés par le Code qui peut toutefois leur être appliqué si l'Etat d'accueil en décide autrement.

[990] Le premier correspond à des mesures minimales applicables en continu, le deuxième à des mesures additionnelles renforcées et le troisième à des mesures exceptionnelles pour un laps de temps déterminé.

[991] Convention SOLAS, chapitre XI-2, règle 3).

Par ailleurs, les Etats doivent contrôler la bonne application du code ISPS à bord des navires battant leur pavillon : ils doivent effectuer les visites réglementaires et délivrer le « certificat international de sûreté » qui reste valide pour une période de cinq ans après la visite du navire[992]. L'Etat du port peut aussi exercer son contrôle : vérifier la présence à bord du « Certificat international de sûreté » du navire, procéder à une inspection, retarder ou retenir le navire, restreindre ses opérations et même expulser le navire du port (convention SOLAS, chapitre XI-2, règle 9, paragraphe 1). Il peut exiger que les navires ayant l'intention d'entrer dans ses ports lui fournissent un dossier de renseignements. S'il a des raisons sérieuses de penser que le navire ne satisfait pas aux prescriptions du Code ISPS, il peut refuser l'entrée au port dudit navire.

II/ Les obligations des ports

Le Code ISPS concerne au premier chef les installations portuaires où a lieu l'interface navire/port. Les installations portuaires comprennent les zones de mouillage, les postes d'attente et leurs abords à partir de la mer. Les ports doivent procéder à des évaluations de sûreté qui doivent être périodiquement revues et mises à jour, compte tenu de la fluctuation de la menace. Ces évaluations doivent être revues et approuvées conformément aux dispositions du code par l'Etat sur le territoire duquel l'installation portuaire est située[993]. Elles servent à élaborer un plan de sûreté de l'installation portuaire qui doit être adaptée à l'interface navire/port, tenir compte des trois niveaux de sûreté définis dans le Code et approuvé par l'administration[994]. Un agent de sûreté doit être désigné pour chaque installation qui sera chargé d'effectuer les études de sûreté, de mettre en œuvre les plans et de procéder régulièrement à des inspections.

Enfin, les ports sont tenus de prendre les mesures correspondant aux niveaux de sûreté établis par l'Etat dont ils dépendent en veillant à entraîner le minimum de perturbations ou de retards pour les passagers, les navires, les biens et les services (Code ISPS, Partie A, § 14.1).

[992] Code ISPS, Parie A, paragraphe 9.
[993] Convention SOLAS, chapitre XI-2, règle 10 et Code ISPS, Partie A, § 15.
[994] Code ISPS, Partie A, § 16.

III/ Les obligations des compagnies maritimes

Conformément aux prescriptions de la Partie A du Code, les armateurs doivent aussi observer certaines obligations. Ils doivent, par exemple, désigner un agent de sûreté de la compagnie (§ 11), un agent de sûreté à bord de chaque navire (§ 12), leur donner une formation adaptée, procéder à une évaluation de la sûreté de chaque navire (§ 8) et établir les plans de sûreté correspondant, lesquels doivent être approuvés par l'administration (§ 9).

En outre chaque compagnie doit veiller à ce que le capitaine ait à bord, à tout moment, des renseignements sur l'équipage et le navire[995]. Elle doit également confier au capitaine l'autorité et la responsabilité de prendre toutes les décisions nécessaires pour maintenir la sûreté de son navire.

Parallèlement, les navires doivent prendre les mesures correspondant aux niveaux de sûreté établis par l'Etat du port vers lequel ils se dirigent. Autrement dit, les navires doivent, avant d'entrer dans un port, contacter les autorités portuaires en vue de vérifier la compatibilité de leur niveau de sûreté par rapport à celui du port. Enfin, signalons l'obligation pour les navires d'être équipés d'un « système d'alerte de sûreté du navire » permettant de signaler aux autorités compétentes un acte hostile sans alerter les personnes à bord ni les navires à proximité.

En définitive, si le Code ISPS représente une première institutionnalisation d'une réglementation internationale pour la protection du transport maritime contre les actes de terrorisme, l'éclatement du contrôle de cette régulation peut néanmoins en amoindrir l'efficacité. En effet, il n'y a pas seulement l'OMI qui doit coordonner la bonne mise en application de ces règles : le dossier de l'inspection des conteneurs par scanneur du code ISPS a été transmis à l'Organisation mondiale des douanes (OMD)[996]. De même, la mise au point d'un passeport infalsifiable destiné au personnel des navires est confiée à l'Organisation internationale de travail (OIT).

[995] Convention SOLAS, chapitre XI-2, règle 5.

[996] L'OMD a adopté en juin 2002 une résolution relative à la sûreté et à la facilité des échanges de la chaîne logistique internationale. Sa mise en œuvre a pour but de protéger le commerce international contre les actes terroristes, et la chaîne logistique internationale contre son utilisation pour le transport d'armes de destruction massive pour des visées terroristes.

Conclusion du titre 2 :

La coopération internationale est le maître-mot » dans le combat contre le terrorisme. Selon les différents instruments antiterroristes, ainsi que les résolutions du Conseil de sécurité, une lutte efficace contre les actes de terrorisme va de pair avec le développement d'une étroite coopération entre les Etats, les organisations tant internationales que régionales. A cet égard, l'ONU doit jouer un rôle de coordinateur tenant de son caractère universel et de ses compétences étendues. L'objet de la coopération internationale est surtout de montrer aux groupes terroristes la solidarité de la communauté des Etats dans leur ensemble face à une menace devenue planétaire.

Cependant, cette coopération internationale ne doit pas être sélective, c'est-à-dire axée exclusivement sur le terrorisme. En effet, pour les pays confrontés à des guerres, famines ou maladies, la lutte contre le terrorisme est insignifiante. Comme l'écrit pertinemment Yves Sandoz, « [i]*l est* [donc] *illusoire d'espérer un engagement profond de ces* [pays] (…) *dans la lutte contre le terrorisme sans solidarité à leur égard : la seule manière de faire véritablement des terroristes les ennemis de l'humanité tout entière, c'est de se pencher avec justice, compassion, solidarité et détermination sur les grands problèmes du monde* »[997].

[997] « La lutte contre le terrorisme et droit international : risques et opportunités », *op-cit*., p.342.

Conclusion de la deuxième partie

A une menace dont l'émergence a été rendue possible par de multiples facteurs dont nous avons parlé précédemment, doit être apportée une réponse elle-même multiforme. En conséquence, tarir les sources – sociales, financières et problèmes annexes (comme le trafic d'armes) - qui nourrissent et entretiennent le terrorisme, modifier l'environnement qui lui a permis de naître et de prospérer, telles doivent être les actions de la communauté internationale en complément aux mécanismes conventionnels de lutte contre ce phénomène. Ce qui a pu faire dire à Hubert Védrine, lors du discours qu'il a prononcé le 10 novembre 2001 devant l'Assemblée générale des Nations Unies que : « *nous* [la communauté internationale] *ne gagnerons durablement la lutte contre toutes les formes de terrorisme que si nous sommes capables de les priver de leur terreau, de leur retirer les prétextes dont elles se nourrissent fallacieusement* (…) »[998].

Par ailleurs, rappelons encore que la communauté internationale a beaucoup de composantes : il y a beaucoup de pays, beaucoup d'ethnies, beaucoup de cultures et beaucoup de religions. L'entente entre ces différentes composantes n'est pas chose facile. Aussi la communauté internationale a-t-elle besoin du dialogue qui est la voie de parvenir à la confiance mutuelle. Dans son discours à l'ouverture de la 31 ème conférence générale de l'UNESCO, le 15 octobre 2001, le Président Jacques Chirac a souligné, entre autres, que ce dialogue « *doit être conduit avec clairvoyance et humilité, car son pire ennemi, c'est l'arrogance* ».

[998] Cité par B. STERN, « Le contexte de l'après 11 septembre 2001 », in K. BANNELIER et al. (dir.), *op-cit.*, p.10.

Conclusion générale

Il n'y a assurément pas de sujet plus discuté, en droit international actuel, que celui portant sur le terrorisme et les réponses adéquates contre ce phénomène des « temps modernes ». Et nous avons essayé de démontrer, à travers cette étude, que ces réponses ne doivent s'affranchir du droit international. Il convient, à présent, de faire quelques remarques en guise de conclusion.

Premièrement, nous avons vu que le terrorisme ne fait pas encore, à ce jour, l'objet d'une définition généralement acceptée au niveau universel. Les raisons en sont nombreuses. Il s'agit, d'une part, d'une réalité difficile à saisir de manière appropriée tant ses manifestations et méthodes sont multiples. Il s'agit, d'autre part, d'un phénomène qui, à travers les époques, a été lourdement chargé émotionnellement et politiquement[999]. Mais, l'évolution notable intervenue ces dernières années nous fait croire qu'il existe un consensus sur ce qui est le terrorisme, le désaccord se limitant au seul problème de l'exception que les Etats n'admettent pas en faveur des mouvements de libération nationale ou, plus généralement des *freedoms fighters* (combattants de la liberté). Ce problème est au demeurant plus politique que juridique[1000]. En effet, une définition opératoire du terrorisme figure déjà dans divers textes en vigueur, en l'occurrence la convention de 1999 sur le financement du terrorisme (art. 2, § 1) ou encore les conventions régionales.

Deuxièment, du fait de son essaimage dans presque toutes les régions du monde, la coopération internationale devient donc une nécessité absolue. Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis confirment à notre sens que l'on peut juguler les actes terroristes que dans une réelle coopération au niveau mondial, dont la mise est tributaire d'une coordination réalisée par le truchement de l'ONU, compte de son caractère universel. S'il vrai que dans les années 70 et 80, les débats sur le terrorisme ont été hésitants, voire infructueux, les Etats semblent aujourd'hui d'accord pour dire : « *qu'un rôle central revenait à l'Organisation des Nations Unies dans la lutte antiterroriste* (…) »[1001]. D'ailleurs, depuis la fin de la guerre froide, le terrorisme est devenu une préoccupation constante du Conseil de sécurité qui y voit une menace contre la paix et la sécurité internationales. Cela a conduit le Conseil à prendre une batterie de mesures obligatoires engageant tous les Etats membres à une forte action de

[999] Voir J-M SOREL, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ? », op-cit., p.38.
[1000] Voir E. DAVID, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme », op-cit., pp 187 et s.
[1001] Rapport du Comité spécial de l'AGNU créé par la résolution A/51/210, 8e session, 2004, A/59/37, p.5.

prévention et de répression du terrorisme, à mener sous le contrôle de Comités de sanction ou de suivi[1002].

Pour ce qui est de la prévention, la coopération se fait par des mesures d'interdiction, d'échange et de surveillance. A cet égard, le cadre normatif de lutte contre le terrorisme a considérablement évolué avec la fin de la détente entre l'est et l'ouest, avant l'adoption des conventions de l'ONU dites de deuxième génération et de l'implication du Conseil de sécurité. En effet, outre les mesures classiques précitées, la prévention s'est orientée vers la lutte contre les moyens d'action des terroristes (argent, armes) et le renforcement des mesures de sûreté des communications internationales. Il n'en reste pas moins des efforts à fournir relativement à la provocation publique à commettre un acte terroriste, du recrutement et de l'entraînement pour le terrorisme.

Du point de vue de la réaction, les Etats sont soumis à un certain nombre de mesures : l'obligation d'incriminer les actes terroristes dans leur loi nationale, l'obligation d'établir leur compétence juridictionnelle et l'obligation d'extrader le terroriste s'ils ne le poursuivent pas (*aut dedere aut judicare*). Ce système, cohérent en théorie, n'a pas encore atteint les attentes espérées. En effet, les Etats se montrent encore réticents à s'investir dans une coopération poussée, comme dans l'échange de renseignements[1003]. En outre, ils privilégient une lecture très nationale du terrorisme et des réactions à son encontre.

Troisièment, le nombre grandissant de ratifications aux conventions antiterroristes mondiales témoigne de la volonté des Etats d'organiser la prévention et la répression des actes terroristes sous la houlette du droit international. A cet égard, il convient néanmoins de souligner, avec Barbara Delcourt, un paradoxe : « *le droit international* " *classique*" *est officiellement considéré comme un élément fondamental de la lutte contre le terrorisme, mais la légitimité des actions entreprises par les Etats en son nom repose souvent sur un discours et des pratiques qui en sapent les fondements* »[1004].

Nous avons vu, en effet, qu'à la suite des attentats du 11 septembre, des règles relatives à l'usage de la force dans les relations internationales ont été sérieusement ébranlées, non seulement, par l'affirmation d'une conception restrictive de l'article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies (l'interdiction de recourir à la force), mais aussi par la dilatation de la norme permissive de l'article 51 (la légitime défense). L'affirmation de telles prétentions

[1002] Voir supra, p

[1003] La règle dite « du tiers » entrave la fluidité des renseignements entre les Etats. En effet, si, par exemple, la France transmet des renseignements à l'Allemagne, celle-ci doit demander d'abord l'autorisation des autorités françaises avant de retransmettre ces informations à un pays tiers.

[1004] « De quelques paradoxes liés à l'invocation de l'Etat et du droit », in K. BANNELIER et al. (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, op-cit., p.204.

vise à justifier juridiquement l'action militaire contre les groupes terroristes, ou plutôt contre les pays qui les abritent ; ce qui affaiblit inévitablement les mécanismes du système de sécurité collective de l'ONU.

En dernière analyse, s'il est vrai qu'il faut établir des normes fortes pour combattre le terrorisme des particuliers, voire le terrorisme soutenu par des Etats, ces normes doivent respecter le droit international, dont les règles régissent la communauté internationale dans son ensemble. A cet égard, il appartient aux Etats, principaux créateurs et destinataires du droit international, à le faire évoluer, en cas de nécessité. Philippe Weckel observe à ce sujet : « *lorsque l'on évoque une nécessité d'un changement du droit pour tenir compte de la réalité du terrorisme* (…)*, il s'agit bien sûr d'un changement dans le droit, d'un changement à l'intérieur de la légalité. Le droit international doit s'adapter, c'est évident. Il doit s'adapter dans la mesure de ce qui est nécessaire, même si cette adaptation ne devrait pas conduire à un affaiblissement du droit qui n'est souhaité par personne. Finalement le changement est une manière de le renforcer, de l'adapter à cette activité nouvelle. Et l'interprétation d'une norme n'est jamais figée, elle s'affine à l'épreuve des faits, elle s'enrichit des questions que suscitent les situations inédites. »*[1005]

De cette manière, nous croyons que la lutte contre le terrorisme sera mieux assurée et plus efficace dans une communauté internationale « hétérogène ».

Rédaction achevée le 20 juillet 2008

[1005] « Coordination entre la prohibition de l'emploi de la force et les exigences de la lutte contre le terrorisme », in E. CANNIZZARO and P. PALCHETTI (ed.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Leiden/ Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p.297.

ANNEXE I

Valorisation des compétences des docteurs «Un nouveau chapitre de la thèse ®» 2008

Association Bernard Grégory (www.abg.asso.fr)

Nom du "mentor" : Viviane REBOUD

Sommaire

I/ Description de ma thèse

II/ Le projet de thèse

1/ Préparation du projet de thèse

2/ Conduite du projet de thèse

3/ Evaluation du coût de la thèse

III/ Compétences, savoir-faire, qualifications professionnelles et personnelles

1/ Connaissances scientifiques

a/ Expertise technique

b/ Expertise juridique

2/ Compétences acquises

IV/ Impact de la thèse

V/ Mon projet professionnel

I/ **Description de ma thèse**

La passion pour la recherche m'a poussé à m'inscrire en troisième cycle après la maîtrise en droit public. Mais, il faut dire que l'idée de travailler sur le thème du « terrorisme » a été suggérée par le professeur Jean-Pierre Colin, au mois de décembre 2001, à l'occasion de son cours de méthodologie en DEA. J'ai aussitôt accepté pour une raison principale. Fondamentalement, le thème est inhérent à l'actualité de notre monde : par son caractère alarmant, le terrorisme est devenu une grande préoccupation (surtout après le 11 septembre 2001) dans presque tous les milieux, juridiques, politiques, culturels, dans les institutions tant internationales que nationales, dans l'opinion publique et les médias.

Mais, le thème étant trop vaste, je l'ai d'abord circonscrit, pour les besoins du mémoire de DEA, à « ***la lutte contre le terrorisme à travers les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU*** ». Les recherches alors effectuées ont débouché sur une découverte : une littérature extrêmement abondante a été publiée sur le terrorisme. Qu'il s'agisse des aspects historiques, politiques, sociologiques ou juridiques du terrorisme, toutes ces études se polarisent néanmoins sur l'acte terroriste, ses causes, ses conséquences, ou encore ses auteurs, mais ne s'intéressent que rarement, et de façon succincte, à la façon dont sont jugulés les actes de terrorisme. Ce sujet ne semble pas dénué d'intérêt, puisque même si le terrorisme cause désormais moins de morts dans le monde, il n'en demeure pas moins qu'il constitue « *l'une des menaces contre la paix et la sécurité internationales ».*

Fort de ce constat, j'ai pris la décision de m'intéresser davantage à la façon dont sont combattus les actes de terrorisme. Dans cette optique, ma vision a été de travailler dans le cadre de mon socle de compétence, c'est-à-dire le droit international public.

Cela m'a naturellement conduit à intituler mon sujet de thèse comme suit :

« **La lutte contre le terrorisme en droit international** », c'est-à-dire, les normes internationales existant pour combattre les actes de terrorisme.

L'objet de mon étude se limite au cadre juridique mis en place progressivement au niveau international aux fins de lutter contre le terrorisme, à savoir la prévention et la répression des actes de terrorisme. Le terrain d'investigation est donc les sources du droit international telles que libellées à l'article 38 du statut de la Cour Internationale de Justice (c'est-à-dire les conventions, la coutume, les principes généraux de droit, la doctrine), auxquelles il faut ajouter les résolutions du Conseil de Sécurité prises en vertu du chapitre VII de la charte de l'ONU.

Le but de mon étude est de démontrer la place centrale que doit occuper le droit international dans la lutte contre le terrorisme qui s'articule autour de trois axes principaux :

- **l'incrimination** est directement applicable dans la mesure où l'acte visé par les différents conventions et protocoles est présenté comme une « infraction pénale » qui devrait s'insérer automatiquement dans l'ordre juridique interne de chaque Etat ;
- **la répression** est indirecte car chaque Etat doit, en l'absence d'une juridiction internationale compétente pour juger les terroristes, prévoir des peines « appropriées » à l'infraction commise, en établissant et exerçant sa compétence répressive ;
- **la coopération internationale** est « *l'outil par excellence* » d'une lutte efficace contre le terrorisme. Elle peut être judiciaire, à savoir, l'exécution, par un Etat requis, à la demande d'un Etat requérant, de mesures coercitives visant à faciliter la poursuite et la répression, dans l'Etat requérant, de l'auteur d'un acte terroriste (extradition, entraide judiciaire…). La coopération peut aussi consister en un échange de renseignements, entre les Etats, sur les individus et groupes terroristes.

Pourtant, malgré cet arsenal juridique, la question de l'adéquation du droit international à la lutte contre le terrorisme s'est posée avec une acuité toute particulière à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001. En effet, des constats de carence du droit international en la matière ont été faits dans les jours qui ont suivi ces terribles événements. Dans un premier temps, comme l'a souligné Luigi Condorelli dans un article paru dans la RGDIP intitulé « *Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ?* », la référence au droit international fut tout simplement absente des discours
immédiats des responsables politiques quant à la stratégie de riposte. Le droit international semblait être perçu « *comme dépourvu de réelle pertinence, incapable de jouer un rôle* » dans le choix des actions à mener contre le terrorisme.

Il convient cependant de réfuter énergiquement cette idée de marginalisation du droit international dans la lutte contre le terrorisme. Je conviendrais plutôt avec Gérard Soulier du difficile chemin emprunté par le droit international pour faire face au terrorisme. En effet, « (…) *par lui-même, le droit* [international] *ne peut apporter qu'une réponse très partielle à la question du terrorisme ; mais cela ne signifie en aucune façon que la réponse au terrorisme doive s'affranchir du droit : si la réponse à l'illégalisme est l'illégalisme, le droit n'existe plus pour personne* ». En considération du fait que la société internationale est une communauté hétérogène et décentralisée, je ne peux que souscrire à cette analyse.

II/ Le projet de thèse

1/ Préparation du projet de thèse

Après la soutenance du mémoire de DEA, j'ai reconduit le thème du « terrorisme » comme sujet de thèse, en l'élargissant dans mon socle de compétence, à savoir le droit international. J'en ai ensuite parlé avec Monsieur Colin qui a accepté à nouveau de diriger mes travaux de recherche.

Après avoir délimité le champ d'investigation de mon étude et dégagé les premières pistes de réflexions, j'ai résumé l'objet du projet de thèse pour les besoins de l'agrément, accompagné de l'avis « très favorable » de mon directeur de recherche.

J'avais déjà travaillé sur le thème à étudier, la bibliographie réalisée dans le cadre du DEA m'a donc servi de base d'investigation.

2/ Conduite du projet de thèse

J'ai scindé mon sujet en plusieurs problématiques : définitions du terrorisme; recours à la force en matière de lutte contre le terrorisme ; protection des droits de l'homme ; statut des victimes du terrorisme ; responsabilité internationale des Etats en cas de manquement aux obligations antiterroristes ; assistance technique apportée par certaines institutions spécialisées aux Etats ; coopération entre les Etats…Ces matières sont classées selon qu'elles sont substantielles ou accessoires. Ensuite, j'ai créé un répertoire de fichiers (un fichier pour chaque thème). En sus du répertoire de fichiers, j'ai ouvert deux alertes sur Internet au moyen de mots-clés : une dans « Google » et la deuxième dans l'Observateur international du terrorisme.

Mes deux premières années en thèse (de 2003 à 2005) ont été très laborieuses. La plupart des monographies et revues ne se trouvant pas à la Bibliothèque Universitaire, ni même dans les bibliothèques municipales de Reims, deux solutions s'imposaient à moi. D'abord, le prêt entre bibliothèques (PEB) qui est payant. Ensuite je me rendais à la bibliothèque de localisation du document : Cujas (Paris) où j'allais fréquemment ; la bibliothèque de Poitiers pour un livre datant de 1935 que je ne pouvais pas obtenir par le service du PEB. J'ai ensuite référencé la bibliographie en fonction des questions importantes à traiter dans ma thèse.

3/ Evaluation du coût de la thèse

Les moyens humains nécessaires à la réalisation du projet tournent autour de deux personnes : mon directeur de thèse et moi-même (doctorant). Je n'ai bénéficié d'aucun financement pour préparer et réaliser mon projet de thèse.
J'ai assumé seul toutes les dépenses y afférentes comme le montre le tableau récapitulatif.

TYPE DE DEPENSES	SOURCES DE FINANCEMENT	SOMME (EN EUROS)
Ressources humaines : -Doctorant -Directeur de thèse	 Salaire Prime d'encadrement	 51 560 15 000
Formation : -Nouveau Chapitre de la Thèse – NCT – -Simulation d'entretien professionnel (Association EGEE) -Frais d'inscription	 Ecole doctorale Ecole doctorale Doctorant	 600 400 1450
Documentation : -Achats de livres et revues - Prêts entre bibliothèques (PEB) -Photocopies, Impressions	 Doctorant Doctorant Doctorant	 460 130 450
Frais de déplacement : -Paris et Poitiers	 Doctorant	 520
Matériels : -Ordinateur -consommables	 Doctorant	 400 250
Coût d'infrastructures : Electricité et chauffage	 Doctorant	 1 520
	TOTAL	72 740

Le coût total du projet de recherche s'élève à 72 740 euros environ répartis comme suit : 16 000 euros pour l'école doctorale et 56 740 pour le doctorant.

III/ Compétences, savoir-faire, qualités professionnelles et personnelles

Les travaux de recherche entrepris dans le cadre de ce projet m'ont permis, en l'occurrence, d'améliorer des connaissances de base, et d'acquérir un certain nombre de compétences.

1/ connaissances scientifiques

a) Expertise technique

La recherche a contribué à mon perfectionnement scientifique concernant l'outil informatique, l'anglais, la veille bibliographique.

En ce qui concerne l'informatique, mon sujet de recherche m'a permis d'améliorer mes compétences de base : recherche sur Internet d'un article publié dans une revue scientifique et savoir si ledit article est intéressant sans pour autant le lire (en tapant ctrl+alt+f et on saisit le ou les mots-clés) ; traitement de texte (Word, mise en page, insertion de tableaux…).

Mon anglais s'est perfectionné au fur et mesure de la lecture des documents en anglais. En effet, les traductions obtenues via Internet sont souvent maladroites, et les dictionnaires me sont d'une utilité limitée (ceux-ci fournissent plutôt une traduction mot à mot).

Grâce à certaines techniques de recherche bibliographique couramment utilisées, je me suis retrouvé disposant d'une bibliographie très abondante. Il s'agit, entre autres, de la technique de la *« remontée »* qui consiste à partir de l'article ou du livre dont on dispose puis de remonter à partir des références qui y sont citées soit en bibliographie, soit en notes de bas de page.

b) Expertise juridique

Pour trouver des réponses adéquates à ma problématique et atteindre les objectifs assignés, j'ai eu recours à une technique et à plusieurs méthodes, chacune correspondant à un degré, un contexte et un but déterminé de la recherche.

Grâce à la ***technique documentaire***, j'ai cherché dans différentes bibliothèques (soit en me rendant sur place, soit par le biais du prêt entre bibliothèques – PEB) les livres et revues utiles qui ont servi à mettre en place une théorie riche et claire sur la façon dont est organisée la lutte contre le terrorisme au niveau international.

La ***méthode historique*** ne peut pas être absente de mon travail et de mes pistes de réflexion dans un moment où l'ambiguïté originelle de la notion de terrorisme implique une recherche du processus de sa conception juridique dans l'histoire. Grâce à elle, j'ai pu démontrer l'évolution des ripostes préconisées depuis une vingtaine d'années contre le terrorisme.

Quant à la *méthode analytique*, elle m'a aidé à mieux traiter les différentes «sources » primaires (conventions, protocoles, résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité des Nations-Unies) que j'ai pu collecter avant de les compiler dans ce travail.

La ***méthode exégétique*** domine mon travail de recherche du fait que j'ai fait l'inventaire de la *lex lata* (droit positif) pour en sonder le fond et le contenu.

Enfin, grâce à la ***méthode comparative***, j'ai mis en parallèle les systèmes de lutte contre le terrorisme mis en place par les différents instruments pertinents. Par cette méthode, j'ai ainsi convenu de parler de « système » au singulier, puisque ces différents instruments antiterroristes se superposent et se complètent en matière de prévention et de répression des actes de terrorisme. En effet, ils préconisent, avec de légères variantes, les mêmes obligations à la charge des Etats.

2/ <u>Compétences acquises</u>

Sans financement ni équipe de recherche, je suis contraint dés l'abord à développer certaines capacités pour mener à terme ce projet.

Aussi me suis-je imposé une ligne de conduite très ***rigoureuse*** pour ce qui est de ***l'organisation*** et de la ***gestion de mon temps***, partagé entre le travail de nuit et la recherche : emploi du temps hebdomadaire avec bilan en fin de semaine ; livres et articles référencés (c'est-à-dire, noter leur localisation, leur cote de référence, leur place dans mes développements…). Et j'ai toujours veillé à cela avec une ***motivation*** et une ***persévérance*** au quotidien, puisque tous les ingrédients de démotivation me guettaient constamment.

J'ai dû faire preuve de ***qualité de synthèse*** ainsi que d'une ***capacité d'analyse*** **et de** ***mémorisation*****,** compte tenu du volume et du foisonnement des sources bibliographiques.

La ***qualité d'écoute et le sens du contact*** acquis dans mon de surveillant de nuit auprès d'adolescents en difficulté m'ont permis d'être attentif aux suggestions et critiques d'autres étudiants, et de me construire un réseau relationnel avec des personnes travaillant dans des structures spécialisées dans mon thème de recherche : Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) basée à Vienne, en Autriche ; SOS Attentats (aide aux victimes du terrorisme) ; l'Equipe de Recherche sur le Terrorisme et l'Antiterrorisme (ERTA, basée au Canada)

IV/ Impact de la thèse

La réalisation de cette thèse est avant tout une fierté personnelle, car le chemin parcouru jusqu'ici a été long et éprouvant : long, parce que j'ai mis cinq ans pour y parvenir ; éprouvant du fait que j'ai conduit et réalisé individuellement et exclusivement les travaux de recherche, sans financement extérieur.

A usage grand public, mon étude se veut originale : mon but n'est pas d'inventer des mesures, mais je crois qu'il importe de faire l'inventaire du droit positif pour « apporter des vérités » à la lutte contre le terrorisme. Cette thèse ouvre en même temps des pistes de recherche à tous ceux qui voudraient enrichir la réflexion sur le sujet traité, car il faut convenir avec le professeur Prosper Weil, qu' «(…) *à presque chaque proposition du droit international correspond une proposition en sens opposé* ».

V/ Mon projet professionnel

Dans le cadre de ma thèse, j'ai dû faire preuve de qualité d'analyse et de synthèse, mais également d'autonomie. Aussi suis-je capable de mobiliser ces qualités dans toute structure – nationale, régionale ou internationale – agissant dans le domaine juridique, politique ou encore socio-éducatif.

Après ma soutenance, je compte intégrer un barreau pour devenir avocat. Mais à moyen ou long terme, je souhaite collaborer avec des structures spécialisées dans la prévention et la répression des actes de terrorisme, en l'occurrence, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC).

Le terrorisme menace la sécurité humaine et a un impact dévastateur sur le développement économique, politique…

Face à ces défis, je souhaite apporter mes compétences et ma motivation au Service de la Prévention du Terrorisme de l'ONUDC : sa mission consiste à proposer aux Etats assistance et conseils pour les aider à devenir parties aux conventions et protocoles universels contre le terrorisme et à incorporer les dispositions de ces instruments dans leurs lois nationales respectives.

J'essayerais également d'intégrer un organisme de défense des droits de l'homme, ou de défense des victimes d'actes de terrorisme. Mes compétences et mon savoir-faire acquis grâce à la thèse y seront des atouts précieux.

ANNEXE II: CONVENTIONS ET PROTOCOLES SUR LE TERRORISME

Tableau 1 : Les instruments universels

Source : Nations Unies : http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/law.shtml

Titre de convention	Cadre ou organisation	Lieu de signature	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Nombre de ratifications
Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs	Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI)	Tokyo	14 septembre 1963	4 décembre 1969	182(dont les 5 membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies-CSNU)
Convention pour la répression de al capture illicite d'aéronefs	OACI	La Haye	16 décembre 1970	14 octobre 1971	185(dont les 5 membres permanents du CSNU)
Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile	OACI	Montréal	23 septembre 1971	26 janvier 1973	185(dont les 5 membres permanents du CSNU)
Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques	Assemblée générale des Nations Unies (AGNU)	New York	14 décembre 1973	20 février 1977	166*
Convention internationale contre la prise d'otages	AGNU	New York	17 décembre 1979	3 juin 1983	168 (dont les 5 membres permanents du CSNU)
Convention sur la protection physique des matières nucléaires	Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA)	Vienne	26 octobre 1979	8 février 1987	130 (dont 5 membres permanents du CSNU)
Protocole pour la répression des actes de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile	OACI	Montréal	24 février 1988	6 août 1989	161(dont les 5 membres permanents du CSNU)

internationale, complémentaire à la convention du 23 septembre 1971					
Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime	Organisation Maritime Internationale (OMI)	Rome	10 mars 1988	1er mars 1992	146*
Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental	OMI	Rome	10 mars 1988	1er mars 1992	135*
Convention sur le marquage des explosifs et en feuilles aux fins de détection	OACI	Montréal	1er mars 1991	21 juin 1998	136(dont les 5 membres permanents du conseil de sécurité)
Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif	AGNU	New York	15 décembre 1997	23 juin 2001	153*
Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme	AGNU	New York	9 décembre 1999	10 avril 2002	160*
Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire	AGNU	New York	15 avril 2005	6 juillet 2007	29*
Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental de 1988	OMI	Londres	14 octobre 2004	Article 9 du Protocole de 2005	

NB : les informations sur le nombre de ratifications remontent au 12 décembre 2007.

* accès verrouillé

Tableau 2 : Les instruments régionaux

Source : Nations Unies- Collections des traités.

Titre	Cadre ou organisation	Lieu de signature	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales	Organisation des Etats américains (OEA)	Washington	2 février 1971	16 octobre 1973
Convention européenne pour la répression du terrorisme, telle qu'amendée par son protocole	Conseil de l'Europe	Strasbourg	27 janvier 1977	-Convention : 4 août 1978 -Protocole : suivant l'article 18 du Protocole
Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme	Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR)	Katmandou	4 novembre 1987	22 août 1988
Convention arabe pour la lutte contre le terrorisme	Ligue des Etats arabes (LEA)	Caire	22 avril 1998	7 mai 1999
Traité de coopération relatif à la lutte antiterroriste entre les Etats membres de la CEI	Communauté des Etats indépendants (CEI)	Minsk	4 juin 1999	Suivant l'article 22
Convention de l'OCI pour combattre le terrorisme	Organisation de la conférence islamique (OCI)	Ouagadougou	1e juillet 1999	
Convention de l'OUA sur la prévention et la	Organisation de l'unité africaine (devenue Union	Alger	14 juillet 1999	6 décembre 2002

lutte contre le terrorisme	africaine)			
Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme		Shanghai	15 juin 2001	Suivant l'article 18
Convention interaméricaine contre le terrorisme	OEA	Bridgetown	3 juin 2002	10 juillet 2003
Protocole à la convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme	Union africaine (UA)	Addis-Abeba	8 juillet 2004	Suivant l'article 10 du Protocole
Convention européenne pour la prévention du terrorisme	Conseil de l'Europe	Varsovie	16 mai 2005	1e juin 2007

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

I/ OUVRAGES GENERAUX

ALEDO Louis–Antoine, *Le droit international public*, Paris, Dalloz, 2005, 141 p.

ALLAND Denis, *Droit international public*, Paris, PUF, 2000, 807 p.

ALLAND Denis, *Justice privée et ordre juridique international. Etude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994, 503 p.

ALLAND Denis et TEITGEN-COLLY Catherine, *Traité du droit d'asile*, Paris, PUF, 2002, 693 p.

ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, 8ème éd., Paris, Calmann- Lévy, 1984, 794 p.

ASCENSIO Hervé, DECAUX Emmanuel et PELLET Alain, (dir.), *Droit international pénal*, Paris, Pedone, 2000, 1053 p.

ATTAR Frank, *Le droit international entre ordre et chaos*, Paris, Hachette, 1994, 635 p.

BASDEVANT Jules, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, 755 p.

BASSIOUNI Chérif, *Introduction au droit pénal international*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 343 p.

BEDJAOUI Mohammed, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du conseil de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 634 p.

CARREAU Dominique, *Droit international public*, Paris, Pedone, 1999, 678 p.

CASSESE Antonio et DELMAS-MARTY Mireille (dir.), *Juridictions nationales et crimes internationaux*, Paris, PUF, 2002, 673 p.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, Paris, La Découverte, 1995, 382 p.

CHIAVARIO Mario (dir.), *La justice pénale internationale entre passé et avenir*, Paris, Dalloz, 2003, 398 p.

COLARD Daniel et GUILHAUDIS Jean-François, *Le droit de la sécurité internationale*, Paris, Masson, 1986, 203p. (Coll. Droit-Sciences Economiques)

COMBACAU Jean, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, 394 p.

COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit international public*, 4ème éd., Paris, Domat-Montchrestien, 1999, 797 p.

CORTEN Olivier, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008, 867 p.

CORTEN Olivier, *Le retour des guerres préventives : le droit international menacé*, Bruxelles, Labor., collection Quartier libre, 2003, 95 p.

CRABIT Emmanuel, *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1988, 588 p.

DAILLIER Patrick, PELLET Alain (et QUOC DINH Nguyen), *Droit international public*, 7ème éd., Paris, LGDJ, 2002, 1510 p.

DAVID Charles-Philippe et ROCHE Jean-Jacques, *Théories de la sécurité. Définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*, Montchrestien, 2002, 160 p.

DAVID Eric, *Principes de droit des conflits armés*, 2ème éd., Bruxelles, Bruylant, 1999, 860 p.

DAVID Eric et VAN ASSCHE Cédric, *Code de droit international public*, 2ème éd., Bruxelles, Bruylant, 2004, 1496 p.

DECAUX Emmanuel, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1997, 230 p.

DEFARGES Philippe Moreau, *La communauté internationale*, 1ère éd., Paris, PUF, 2000, 127 p.

DE LACHARRIERE Guy, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236p.

DELAMAS-MARTY Mireille, *Le relatif et l'universel. Les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2004, 445 p.

DELAMAS-MARTY Mireille, *Raisonner la raison d'Etat. Vers une Europe des droits de l'homme*, 1è éd., Paris, PUF, 1989, 512 p.

DELAMAS-MARTY Mireille, *Les chemins de la répression*, Paris, PUF, 1980, 263 p.

DJIENA-WEMBOU Michel-Cyr, *Le droit international dans un monde en mutation. Essais écrits au fil des ans*, Paris, L'Harmattan, 2003, 399p. (Coll. Logiques juridiques)

DUPUY Pierre-Marie, *Droit international public*, 4ème éd., Paris, Précis Dalloz, 1998, 684 p.

DUPUY René-Jean, *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Paris, Economica -Unesco, 1986, 188 p.

GLASER Stefan, *Infraction internationale. Ses éléments constitutifs et ses aspects juridiques. Exposé sur la base du droit pénal comparé*, Paris, LGDJ, 1957, 225 p.

GROTIUS Hugo, *Le droit de la guerre et de la paix*, traduit par P. PRADIER-FODERE, Paris, PUF, 1999, 868 p.

GUILLAUME Gilbert, *La cour internationale de justice à l'aube du XXIéme siècle. Le regard d'un juge*, Paris, Pedone, 2003, 331 p.

JUGLART Michel de, *Traité de droit aérien*, tome 2, 2e éd. par Emmanuel DU PONTAVICE, Jacqueline Dutheil DE LA ROCHERE, Georgette M. MILLER, Paris, LGDJ, 1992, 928 p.

JUROVICS Yann, *Réflexions sur la spécificité du crime contre l'humanité*, Paris, LGDJ, 2002, 525 p.

HOLLOWAY Kaye, *Les réserves dans les traités internationaux*, Paris, LGDJ, 1958, 378 p.

HUET André et KOERING-JOULIN Renée, *Droit pénal international*, Paris, PUF, 2005

LA ROSA Anne-Marie, *Dictionnaire de droit international pénal. Termes choisis*, 1ère éd., Paris, PUF, 1998, 118 p.

LEBEN Charles, *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Paris, Panthéon -Assas, 2002, 247 p.

LEGEAIS Raymond, *Grands systèmes de droit contemporain. Approche comparative*, Paris, Litec, 2004, 457 p.

LEGOHERREL Henri, *Histoire du droit international public*, 1ère éd Paris, PUF, 1996, 127 p.

LHOMMEAU Géraldine, *Le droit international à l'épreuve de la puissance américaine,* Paris, L'Harmattan, 2005, 279 p.

LOMBOIS Claude, *Droit pénal international*, 2ème éd, Paris, Précis Dalloz, 1979, 688 p.

KOLLIOPOULOS Alexandos, *La commission d'indemnisation des Nations Unies et le droit de la responsabilité internationale*, Paris, LGDJ, 2001, 483 p.

MAISON Rafaëlle, *La responsabilité individuelle pour crime d'Etat en droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 547 p.

MARTIN Pierre-Marie, *Les échecs du droit international*, Paris, PUF, 1996, 128 p.

NOLTE Georg, *Le droit international face au défi américain*, Paris, Pedone, 2005, 101 p.

PEYROLOPIS Anna, *La compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 178 p.

ROUSSEAU Charles, *Le droit des conflits armés*, Paris, Pedone, 1983, 629p.

ROUSSEAU Charles, *Droit international public*, tome 5 : *Les rapports conflictuels*, Paris, Sirey, 1983, 504 p.
ROUSSEAU Charles, *Droit international public*, tome 4 : *Les relations internationales*, Paris, Sirey, 1980, 671 p.
ROUSSEAU Charles, *Droit international public*, tome 3 : *Les compétences*, Paris, Sirey, 1977, 635 p.
SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, 1198 p.
SICILIANOS Linos-Alexandre, *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990, 532 p.
VAÏSSE Maurice, *La paix au XXè siècle*, Paris, Belin, 2004, 222 p.
VATTEL Emerich de, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, vol. II, Washington, Carnegie, Institution of Washington, 1758, 375 p.
VIRALLY Michel, *La pensée juridique*, Paris, Panthéon-Assas, LGDJ, 1998, 225p.
WALZER Michael, *Guerres justes et injustes*, Paris, Belin, 1999, 394 p.
ZAMBELLI Mirko, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII des Nations Unies*, Genève, Ed. Helbing Und Lichtenhahn, 2002, 565 p.

II/ OUVRAGES RELATIFS AU TERRORISME

A/ OUVRAGES EN FRANÇAIS

BANNELIER Karine, CHRISTAKIS Théodore, CORTEN Olivier et DELCOURT Barbara (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2002, 356 p.

BARBER Benjamin, *L'empire de la peur. Terrorisme, guerre, démocratie*, traduit de l'anglais par Marie-France de Paloméra, Paris, Fayard, 2003, 281p.

BAUD Jacques, *Le renseignement et la lutte contre le terrorisme. Stratégies et perspectives internationales*, Paris, Lavauzelle, 2005, 412p.
BAUD Jacques, *Encyclopédie des terrorismes*, Paris, Lavauzelle, 1999, 270 p.

BEAUFAYS Jean (éd.), *La démocratie après le 11 septembre*, Liège, Ed. de l'université de Liège, 2003, 261p.

BLIN Arnaud, *Le terrorisme*, collection Idées reçues, Paris, Le cavalier Bleu, 2005 127 p.

BLIN Arnaud et CHALIAND Gérard, *Histoire du terrorisme. De l'Antiquité à Al Qaïda*, nouvelle éd., Paris, Bayard, 2006, 718 p.

BONANATE Luigi, *Le terrorisme international au XXéme*, Giunti, Casterman, septembre 1994, 191 p.

BONIFACE Pascal, *Les leçons du 11 septembre*, Paris, Ed. PUF, Collection Enjeux Stratégiques, 2001, 134 p.

CAMUS Colombe, *La guerre contre le terrorisme. Dérives sécuritaires et dilemme démocratique*, Paris, Félin, 2007, 151 p.

CARR Caleb, *Les leçons de la terreur. Pour comprendre les racines du terrorisme*, Paris, Presses de la cité, 2002, 266 p.

CETTINA Nathalie, *Terrorisme. L'histoire de sa mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2001, 332 p.

CHALIAND Gérard (dir.), *Les stratégies du terrorisme*, Paris, Ed. Desclée de Brouwer, 1999, 229 p.

CHARNAY Jean-Paul (dir.), *Terrorisme et culture, Centre d'Etudes et de Recherches sur les Stratégies et les Conflits*, cahier n°20, vol. II, 1981, Paris, Ed. Stratégique, 213 p.

CHOMSKY Noam, *Pirates et empereurs. Le terrorisme international dans le monde contemporain*, Paris, Fayard, 2002, 363 p.

CETTINA Nathalie, *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, Paris, LGDJ, 1994, 216 p.

COBAST Eric, *La terreur, une passion moderne*, Paris, Dalloz, 2004, 108 p.

COLLET André, *Défense et sécurité internationale : face aux défis du XXIème siècle*, Panazol (Haute-Vienne), Ed. LAVAUZELLE, 2005, 186 p.

COURMONT Barthélemy et RIBNIKAR Darko, *La guerre asymétrique; conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Paris, PUF, 2000.

DOUCET Ghislaine (dir.), *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Paris, Calmann-Lévy, 2003, 552 p.

EMANUELLI Claude, *Les moyens de prévention et de sanction en cas d'action illicite contre l'aviation civile internationale*, Paris, Pedone, 1974, 159 p.

GAYRAND Jean-François, *Le terrorisme*, Paris, PUF, 2002, 127 p.

GILBERT Guillaume et LEVASSEUR Georges, *Terrorisme international*, Paris, Pedone, 1977, 134 p.

GOZZI Marie Hélène, *Le terrorisme*, Paris, Ellipses, 2003, 158 p.

HEISBOURG François, *Hyper-terrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, Odile Jacob, 2001, 270 p.

HOFFMAN Bruce, *La mécanique terroriste*, Paris, Calmann6Lévy, 1999, 302 p.

KIRSCHBAUM Stanislav J. (dir.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 240 p.

LAQUEUR Walter, *Le terrorisme*, Paris, PUF, 1979, 290 p.

LEJEUNE Pierrick, *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 281 p.

LEWIS Bernard, *Les assassins : terrorisme et politique dans l'Islam médiéval*, traduit de l'anglais par Annick Pélissier, Bruxelles, Complexe, 1984, 208 p.

MACLEOD Alex (dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Coll. Etudes stratégiques internationales, Bruxelles, Bruylant, 2006, 276 p.

MARRET Jean Luc, *Techniques du terrorisme. Méthodes et pratiques du « métier de terroriste »*, Coll. Défense et défis nouveaux, Paris, PUF, 2000, 177 p.

MAYAUD Yves, *Le terrorisme*, Paris, Dalloz, 1997, 146 p. (coll. Connaissance du droit)

MTEKALO Ivan, *Les dessous du terrorisme international*, Paris, Julliard, 1973, 222 p.

NGOUPANDE Jean-Paul, *L'Afrique face à l'Islam : les enjeux africains de la lutte contre le terrorisme,* Paris, Albin Michel, 2003, 250 p.

RAUFER Xavier, *Terrorisme, violence : réponses aux questions que tout le monde se pose*, Paris, Carrere, 1984, 204 p.

RENOUX Thierry, *L'indemnisation des victimes d'attentats*, Paris, Economica, 1988, 318 p.

ROY Olivier, *Les illusions du 11 septembre. Le débat stratégique face au terrorisme*, Paris, Seuil, septembre 2002, 86 p.

SOMMIER Isabelle, *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000, 128 p.

SUR Serge, *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Paris, LGDJ, 2004, 162 p.

TJADE EONE Michel, *Et si le terrorisme manipulait les médias* ? Chennevières-sur-Marne, Dianoïa, 2005, 156 p.

TOURET Corinne, *La piraterie au vingtième siècle. Piraterie maritime et aérienne*, Paris, LGDJ, 1992, 306 p.

VAREILLES Thierry, *Encyclopédie du terrorisme international*, Paris, L'Harmattan, 2001, 556 p.

VENNER Dominique, *Histoire du terrorisme*, Paris, Pygmalion, 2002, 248 p.

WALZER Michael, *De la guerre et du terrorisme*, Paris, Ed. Bayard, 2004, 254 p.

WACIORSKI Jerzy, *Le terrorisme politique*, Paris, Ed. A. Pedone, 1939, 181 p.

WIEVIORKA Michel, *Sociétés et terrorisme*, Paris, Fayard, 1988, 565 p.

WIEVIORKA Michel, *La violence*, Paris, Bayard, 2004, 329 p.

B/ OUVRAGES EN ANGLAIS

ALEXANDER Yonah et NANES Alan S., *Legislative Responses to Terrorism*, Dordrecht/Boston, Martus Nijhoff Publishers, 1986, 327 p.

BASSIOUNI Chérif (dir.), *Legal Responses to International Terrorism. US Procedural Aspects*, Dordrecht/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, 454 p.

BASSIOUNI Chérif et WISE Edward, *Aut dedere aut judicare. The Duty to Extradite or Persecute in International Law*, Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhoff, 1995, 340 p.

CANNIZZARO Enzo and PALCHETTI Paolo (ed.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 347 p.

CELMER Marc A., *Terrorism, US Strategy, and Reagan Policies*, London, Mansell, 1987, 132 p.

CHADWICK Elisabeth, *Self- Determination, Terrorism and International Humanitarian Law of Armed Conflict*, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, 221 p.

EVANS Alona. E. and MURPHY John.F, *Legal Aspects of International Terrorism*, Toronto, Lexington, 1978, 690 p.

HIGGINS Rosalyn, FLORY M. (ed.), *Terrorism and International Law*, 1ère éd., London, New York, Routledge, 1997, 400 p.

HOFFMAN Bruce, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006, 432 p.

LAQUEUR Walter, *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London, Phoenix Press, 2001, 312 p.

O'CONNEL Mary Ellen, International Law and the "Global War on Terror", Paris, Pedone, 2007, 93p.

ACTES DE CONFERENCES, DE COLLOQUES, DE RENCONTRES

Actes de la VI ème conférence internationale pour l'unification du droit pénal, Paris, Pedone 1938, 423 p.

Actes des seconde et troisième rencontres de Reims, « Force obligatoire et sujets de droit » in *Réalités du droit international contemporain* 1, Centre d'Etudes des Relations Internationales (CERI), Reims, 2ème tirage, 1980, 278 p.

ASSEMBLEE NATIONALE (France), *Terrorisme et responsabilité pénale internationale*, Colloque organisé le 5 février 2002.

ASSOCIATION BELGE DES JURISTES DEMOCRATES, *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*, Actes du colloque de l'Association belge des 19 et 20 mars 1973 à l'université libre de Bruxelles, Ed. de l'université libre de Bruxelles, 1974 , 292 p.

BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (dir.), *Acteurs non étatiques et droit international*, Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 6, 7 et 8 avril 2006, Paris, Pedone, 2007, 398 p.

BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (dir.), *Harmonie et contradictions en droit international*, Rencontres internationales de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 11, 12 et 13 avril 1996, Paris, Pedone, 1996, 346 p.

DAUDET Yves (dir.), *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial*, Rencontres internationales de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence, colloque des 22 et 23 novembre 1991, Paris, Pedone, 203 p.

Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-building, Colloque de La Haye, 21-23 juillet 1992, 495 p.

Les nouveaux aspects du droit international, Colloque des 14, 15 et 16 avril 1994, Rencontres internationales de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Paris, Pedone, 1994, 320 p.

MEHDI Rostane (dir.), *Les Nations Unies face aux armes de destruction massive*, douzièmes rencontres internationales d'Aix-En-Provence, colloque des 5 et 6 décembre 2003, Paris, Pedone, 2004, 178 p.

SFDI, *Les compétences de l'Etat en droit international*, Colloque de Rennes, 2-4 juin 2005, Paris, Pedone, 2006, 320p.

SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Actes des journées d'études de Hammamet (Tunisie), les 24 et 25 juin 2004, Paris, Pedone, 2005, 280 p.

SFDI, *La pratique et le droit international*, Colloque de Genève, 15, 16 et 17 mai 2003, Paris, Pedone, 2004, 308 p.

SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2004, 297 p.

SFDI, *La pratique et le droit international*, colloque de Genève, Paris, Pedone, 2004, 308 p.

SFDI, *Le chapitre VII de la charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone 1995, 324 p.

RAPPORTS

- *11 septembre. Rapport de la commission d'enquête*, Rapport de la commission nationale sur les attaques terroristes contre les Etat Unis, traduction française, préface de F. HEISBOURG, Paris, Des Equateurs, 2004, 501 p.
- Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale : Rapport de la 2ème phase, 54ème session nationale, comité I «Défense nationale et contre terrorisme », mai 2002.
- Assemblée Nationale, Rapport d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une « mission d'information sur les conséquences pour la France des attentats du 11 septembre 2001 », décembre 2001.
- Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, A/59/565.

ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

I/ ARTICLES

A/ ARTICLES PUBLIES DANS DES REVUES SCIENTIFIQUES

1/ ARTICLES EN FRANCAIS

ACTUALITE ET DROIT INTERNATIONAL

-CHARVIN Robert, « L'affrontement Etats - unis/Afghanistan et le déclin du droit international », Actualité et droit international, Novembre, 2001.

-CHARVIN Robert, «La guerre anglo-américaine contre l'Iraq et le droit international », Actualité et droit international, avril 2003.

LAGHMANI Slim, « Faut-il rire du droit international ou le pleurer ? », Actualité et droit international, février 2003.

ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL

-ALABRUNE François, « La pratique des comités des sanctions du conseil de sécurité depuis 1990 », AFDI, 1999, pp 226-279.

-ANDREANI Gilles, « La guerre contre le terrorisme. Le piége des mots», AFDI, 2003, pp102-114.

-BANIFATEMI Yas, « La lutte contre le financement du terrorisme international », AFDI, 2002, p103-128.

-BARBERIS Julio A. « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », AFDI, 1999, pp132-147.

-CHAPPEZ Jean, «Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lokerbie .Mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992 », AFDI, 1992, pp 468-479.

-CHAPPEZ Jean, « La lutte internationale contre le blanchiment des capitaux d'origine illicite et le financement du terrorisme », AFDI, 2003, pp 542-562.

-CHARPENTIER Jean, « Pratique française du droit international : lutte contre le terrorisme », AFDI, 1982, pp1028-1030.

-CHARPENTIER Jean, « Pratique française du droit international : coopération judiciaire », AFDI, 1985, pp981-984.

-CHARPENTIER Jean, « Pratique française du droit international : lutte contre le terrorisme », AFDI, 1986, pp1045-1047.

-CHARPENTIER Jean et GERMMAIN Eric, « Pratique française du droit international : terrorisme », AFDI, 1987, pp1023-1028.

-CHAUMONT Charles, « L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'organisation », AFDI, 1965, pp428-446.

-COSNARD Michel, « Observations à propos de l'arrêt rendu par la Haute Cour écossaise dans l'affaire Lockerbie », AFDI, 2000, pp 643-653.

-COUSSIRAT-COUSTERE Vincent, « L'arrêt de la cour sur le personnel diplomatique et consulaire américain à Téhéran », AFDI, 1979, pp 201-224.

-DOBELLE Jean-François, « Le droit dérivé de l'OACI et le contrôle du respect de son application », AFDI, 2003, pp 453-491.

-FEUER Guy, « Les accords passés par les gouvernements de Jordanie et du Liban avec les organisations palestiniennes », AFDI, 1970, pp177-203.

-FORTEAU Mathias, « Les renvois inter-conventionnels », AFDI, 2003, pp 71-104.

-GUILHAUDIS Jean-François, « Considérations sur la pratique de l'union pour le maintien de la paix », AFDI, 1981, pp382-398.

-LABAYLE Henri, « Sécurité dans les aéroports et progrès de la collaboration internationale contre le terrorisme », AFDI, 1989, pp 711-723.

-LABAYLE Henri, « Droit international et lutte contre le terrorisme », AFDI, 1986, pp 105-138.

-LAUGIER-DESLANDES Sophie, « Les incidences de la création du mandat d'arrêt européen sur les conventions d'extradition », AFDI, 2002, pp 695-714.

-LEPRETTE Jacques, « le conseil de sécurité et la résolution 377/A (1950) », AFDI, 1988, pp 424-435.

-MANKIEWICZ René H., « La convention de Montréal (1971) pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile », AFDI, 1971, pp 855-872.
- MANKIEWICZ René H. « Aspects et problèmes du droit pénal de l'aviation civile internationale », AFDI, 1958, pp112-143.
-MOMTAZ Djamchid, « La convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime », AFDI, 1988, pp 589-600.
-PANCRACIO J. P., « L'affaire de l'Achille Lauro et le droit international », AFDI, 1985, pp 221-236.
-PELLET Alain, « Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite. Suite- et fin ? », AFDI, 2002, pp 1-23.
-PLENDER Richard, «Le nouveau traité d'extradition entre les Etats-Unis et Royaume-Uni et l'exception d'infraction politique », AFDI, 1988, pp635-651.
-PREVOST Jean-François, « Les aspects nouveaux du terrorisme international », AFDI, 1973, pp579-600.
-QUENEUDEC Jean-Pierre, « Observations sur le traitement des exceptions préliminaires par la CIJ dans l'affaire de Lokerbie », AFDI, 1998, pp 312-323.
-RATON Pierre, « Travaux de la commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », AFDI, 1972, pp 565-571 ; AFDI, 1976, pp 380-384 ; AFDI, 1977, pp 574-577 ; AFDI, 1979, pp 512-517.
-RICHARD Philippe, « Droit de l'extradition et terrorisme. Risque d'une pratique incertaine : du droit vers le non-droit », AFDI, 1988, pp 652-676.
-SIMON Denis et SICILIANOS Linos-Alexandre, « La contre violence unilatérale. Pratiques étatiques et droit international », AFDI, 1982, pp 53-78.
-SCHRICKE Christian, « L'agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali : analyse et première réaction », AFDI, 1992, pp11-31.
-TIGROUDJA Hélène, « Quel(s) droit(s) applicable(s) à la guerre au terrorisme ? », AFDI, 2002, pp 81-102.
-VALLEE Charles, « La convention européenne pour la répression du terrorisme », AFDI, 1976, pp 756-786.
-VERHOEVEN Joe, « Les étirements de la légitime défense», AFDI, 2002, pp49-80.
-VERHOVEN Joe, « Vers un ordre répressif universel ? Quelques observations », AFDI, 1999, pp 55-71.
-WECKEL Philippe, « Le chapitre VII de la charte et son application par le conseil de sécurité », AFDI, 1991, pp165-2002.

-ZOUREK Jaroslav, « Enfin une définition de l'agression », AFDI, 1974, pp 9-30.

ANNUAIRE FRANÇAIS DE RELATIONS INTERNATIONALES

-CRETIEZ Xavier et SOMMIER Isabelle, « Les attentats du 11 septembre. Continuité et ruptures des logiques du terrorisme », AFRI, 2002, vol. III, pp 58-69.

-DAVID Charles-Philippe, « La mondialisation de la sécurité : espoir ou leurre ? », AFRI, vol. III, 2002, pp104-108.

-FACON Isabelle, « Le 11 septembre : un nouveau souffle dans les relations Russo-américaines ? », AFRI, vol. II, 2002, pp 90-103.

-HEISBOURG François, «Quelles menaces pour l'Europe ? », AFRI, 2002, vol. III, pp 47-57.

-MARRET Jean-Luc, « Le 11 septembre 2001 ou le terrorisme entre le XX ème et le XXI ème siècle », AFRI, 2002, vol. III, pp 70-89.

-TARDY Thierry, « L'intervention dans les années quatre-vingt-dix : réflexions autour d'un concept évolutif », AFRI, 2001, vol. II, pp771-786.

CULTURES & CONFLITS

-BIGO Didier, « La voie militaire de la guerre antiterroriste et ses enjeux », Cultures & conflits, n°44, hiver 2001, pp 5-18.

-BONDITTI Philippe, « L'organisation de la lutte anti-terroriste aux Etats-Unis », Cultures & conflits, *op-cit.*, pp 65-76.

-CHARILLON Frédéric, « La politique étrangère de l'Union Européenne à l'épreuve des normes américaines », Cultures & conflits, *op-cit.*, pp135-152.

-CHOQUET Christian, « Le terrorisme est-il une menace de défense ? », Cultures & conflits, *op-cit*., pp19-64.

ESPRIT

-« Face aux nouvelles menaces, quelle coalition antiterroriste ? », Table ronde avec Thérèse Delpech, Nicole Gnesotto et Pierre Hassner, Esprit, novembre 2001, pp 49-66.

-GARAPON Antoine, « Les dispositifs antiterroristes de la France et des Etats-Unis », Esprit, août-septembre 2006, pp 125-149.

-HASSNER Pierre, « La signification du 11 septembre, divagations politico -philosophiques » Esprit, novembre, 2002, pp153-169.

-HUBRECHT Joël, « Comment distinguer un combattant de la liberté d'un terroriste ? », Esprit, janvier 2002, pp 30-35.

-MONGIN Olivier, « Les ambiguïtés de la coalition antiterroriste », Esprit, novembre 2001, pp 35-38.

-MONGIN Olivier, « Terrorisme d'Etat, Etat terroriste », Esprit, octobre-novembre, 1994 pp169-173.

-MONOD Jean-Claude, « Vers un droit international d'exception ? », Esprit, août-septembre 2006, pp 173-193.

JOURNAL DU DROIT INTERNATIONAL

-HUGUES Eric, « La notion de terrorisme en droit international : en quête d'une définition juridique », JDI, n° 3, 2002 ? pp 753-771.

-LEVASSEUR Georges, « Le problème de l'infraction politique dans le droit de l'extradition », JDI, 1990, pp557-588.

-ZOLLER Elisabeth, « La définition des crimes contre l'humanité », JDI, 1993, pp549-568.

L'OBSERVATEUR DES NATIONS UNIES

-CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Le droit international et le crime, antagonisme ou indifférence ? », L'Observateur des Nations Unies, n°6, 1999, pp1-18.

-CORTHAY Eric, « Le concept de terrorisme ou la définition d'un monstre polycéphale », L'Observateur des Nations Unies, n°20 et 21, 2006, pp111-144.

-MARTIN Jean Christophe, Le conseil de sécurité face au terrorisme islamiste : à propos des sanctions contre Al Qaida, les Taliban et leurs associés », L'Observateur des Nations Unies, n°20 et 21, 2006, pp145-166.

-MARTIN Jean Christophe, « Quelques remarques sur la convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme », L'Observateur des Nations Unies, n°9, 2000, vol. II « Afrique », pp59-91.

-MAHIOU Ahmed, « Le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité », L'Observateur des Nations Unies, n°3, 1997, pp177-185.

-SOREL Jean-Marc, « Le système onusien et le terrorisme ou l'histoire d'une ambiguïté volontaire », L'Observateur des Nations Unies ? n° 6, Printemps-Eté 1999, pp 31-57.

POLITIQUE ETRANGERE

-BERTRAND Maurice, « L'ONU et la sécurité à l'échelle planétaire », Politique étrangère, 2000-2

-BOZO Frédéric, « La relation transatlantique et la longue guerre contre le terrorisme », Politique étrangère, 2002, pp337-351.

-GODEMENT François, « Après le 11 septembre : la riposte et sa cible », Politique étrangère, octobre-décembre 2001, pp801-809.

-GUEHENNO Jean Marie, « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'ONU et le conseil de sécurité », Politique étrangère, 2003

-NIBLOCK Tim, « Irak, Libye, Soudan : efficacité des sanctions ? », Politique étrangère, 2000, pp 95-108.

-OTUNNU Olara A., « Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies », Politique étrangère, 1993/3, pp 597-610.

-TERTRAIS Bruno, « La guerre mondiale contre la terreur, 2001-2004 », Politique étrangère 2004, pp533-546.

-VERINE Stéphane, « La coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme » Politique étrangère, n°4, 1986, pp977-997.

POLITIQUE INTERNATIONALE

-LASSERRE Isabelle, « La justice internationale et l'après-11 septembre », Politique internationale, n°97, automne 2002, pp177-188.

-KUPPERMAN Robert, «Terrorisme : le dilemme de Hamlet », Politique internationale, 1985, n°29, pp161-170.

POUVOIRS

-BETTATI Mario, « L'usage de la force par l'ONU », Pouvoirs, n°109, 2004, pp 111-121.
-PELLET Alain, « Inutile Assemblée générale », Pouvoirs, n°109, 2004, pp 43-60.
-SUR Serge, « Le conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », Pouvoirs, n°109, 2004, pp 61-74.

PROBLEMES POLITIQUES ET SOCIAUX

-BETTATI Mario, « La lutte contre le terrorisme », Problèmes politiques et sociaux, n°259, 30 mai 1975, La Documentation française, Paris, pp1-68.
-LEJEUNE Pierrick, « La lutte internationale contre le terrorisme », Problèmes politiques et sociaux, n°671, du 10 janvier 1992, La documentation française, Paris, pp1-66.

QUESTIONS INTERNATIONALES

-BALENCIE Jean-Marc, « Les mille et un visages du terrorisme contemporain », Questions internationales, n°8, juillet-août 2004, pp6-20.
-DE BOISGROLLIER Nicolas, « Les Etats-Unis après le 11 septembre : une réaction sécuritaire ? », Questions internationales, *op-cit.*, pp65-75.
-SOLLLIER Joël, « La politique antiterroriste de l'ONU », Questions internationales, *op-cit*, pp52-57.
- MARRET Jean-Luc, « Les modes d'action terroristes », Questions internationales, *op.cit.*, pp 36-43.
-SZUREK Sandra, « La lutte internationale contre le terrorisme », Question Internationale n°6, mars/avril 2004.

RECUEIL DES COURS DE L'ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL

-ABELLAN HONRUBIA Victoria, « La responsabilité internationale de l'individu », RCADI, 1999, T.280, pp135-428.

-BARILE Giuseppe, « La structure de l'ordre juridique international. Règles générales et règles conventionnelles », RCADI, 1978-III, T. 161, pp 9-126.

-BENNOUNA Mohamed, « Les sanctions économiques des Nations Unies », RCADI, 2002, T.300, pp 9-78.

-CONDORELLI Luigi, « L'imputation à l'Etat d'un fait internationalement illicite », RCADI, 1984-VI, pp 9-222.

-CONFORTI Benedetto, « Cours général de droit international public » , RCADI , 1988-V , Tome 212.

-CYBICHOWSKI Sigismond, « La compétence des tribunaux à raison d'infractions commises hors du territoire », RCADI, 1926-II, T.12, pp 391-571.

-DUMAS Jacques, « La responsabilité des Etats à raison des crimes et délits commis sur leur territoire au préjudice d'étrangers », RCADI, 1931-II, pp187-261.

-DUPUY Pierre-Marie, « L'unité de l'ordre juridique international », RCADI, 2002, T.297, pp 9-490.

- DUPUY Pierre-Marie, « Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats », RCADI, 1984-V, T.188, pp 9-134.

-GUILLAUME Gilbert, « Terrorisme et droit international », RCADI, 1989-III, T.215, pp 287-416.

-MATSCHER Franz, « Etude des règles de compétence judiciaire dans certaines conventions internationales », RCADI, 1978-III, T.161, pp127-228.

-MIAJA DE LA MUELA Adolfo, « Les principes directeurs de compétence territoriale des tribunaux internes en matière de litiges comportant un élément international », RCADI, 1972-I, T.135, pp1-96.

-PELLA Vespasien, « La répression de la piraterie », RCADI, 1926-V, pp145-275.

-PELLA Vespasien, « La répression des crimes contre la personnalité de l'Etat », RCADI, 1930-III, T.33, pp 77-831.

-PUENTE EGIDO J., « L'extradition en droit international : problèmes choisis », RCADI, 1991-VI, T.231, pp9-260.

-ROUX Jean André, « L'entr'aide des Etats dans la lutte contre la criminalité », RCADI, 1931-II, T.36, pp81-181.

-SOTTILE Antoine, « Le terrorisme international », RCADI, 1938-III, Recueil Sirey, Paris pp 89-178.

-WEHBERG Hans, « L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent », RCADI, 1951-I, T.78, pp1-121.

-WEIL Prosper, « Le droit international en quête de son identité », RCADI, 1992-VI, Tome 237, pp 9-369.

REVUE BELGE DE DROIT INTERNATIONAL

-BRIBOSIA Emmanuel et WEYEMBERGH Anne, « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen ?», RBDI, 1997-1, pp 68-98.

-CASSESE Antonio, « Le droit international et la question de l'assistance aux mouvement de libération nationale », RBDI, 1986, pp 307-326.

-COLIN Jean Pierre, « Guerres et lutes armées ou le droit introuvable », RBDI, 1981-1982, pp 209-242.

-CORTEN Olivier, « Opération Iraqi freedom : peut-on accepter l'argument de l'autorisation implicite du conseil de sécurité ? », RBDI, 2003-1, pp 205-247.

-DAVID Eric, « Les détournements d'avions et le droit international », RBDI, 1970, pp 246-264.

-DOPAGNE Frédéric, « La responsabilité de l'Etat du fait des particuliers : les causes d'imputation revisitées par les articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite », RBDI, 2001, pp 492-525.

-JOUANNET Emmanuelle, « A quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXI ème siècle », RBDI, 2007/1, pp 5-51.

-HEATHCOTE Sarah, « Est-ce que l'Etat de nécessité est un principe de droit international coutumier ? », RBDI, 2007/1, pp53-89.

-LENOBLE Jacques, « Responsabilité internationale des Etats et contrôle territorial », RBDI, 1981-1982-1, pp 95-110.

-SALMON Jean J.A, « Le procédé de la fiction en droit international public », RBDI, 1974-1, pp11-35.

-TROUSSE Paul-Em., «Quelques aspects de la collaboration des Etats dans l'administration de la justice répressive », RBDI, 1968-1, pp 8-39.

-TSHIBANGU Kalala, « La décision de l'OUA de ne plus respecter les sanctions décrétées par l'ONU contre la Libye : désobéissance civile des Etats africains à l'égard de l'ONU », RBDI, 1999, pp 545-576.

-VERHOEVEN Joe, « La notion d' « applicabilité directe » du droit international », RBDI, 1980-2, pp 243-264.

REVUE DE POLITIQUE INTERNATIONALE

-KAPETANOVIC Goran, « Le terrorisme international : les aspects juridiques et politiques », Revue de politique internationale, n° 846-847, 1985, pp 8-11.

-ZIVIC J., « Les non-alignés et le problème du terrorisme international », Revue de politique internationale n°547, 20 janvier 1973, Belgrade, pp 7-8.

REVUE DE SCIENCE CRIMINELLE ET DE DROIT PENAL COMPARE

-BEIRLAEN André, « Considérations sur la prévention et la répression du terrorisme international », RSC, 1978-II, pp 825-844.

-BORRICAND Jacques, « L'extradition des terroristes », RSC, 1980, pp 661-691.

-CARTIER Marie Elisabeth, « Le terrorisme dans le nouveau code pénal français », RSC, 1995, pp 225-246.

-CUMIN David., « Tentative de définition du terrorisme à partir du jus in Bello », RSC, n°14, 2004, pp11-30.

-FERAUD Henri J. « La convention de Montréal pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile », RSC, 1972, pp1-29.

-MARGUENAUD Jean-Pierre, «La qualification pénale des actes de terrorisme », RSC, 1990, pp1-28.

-OTTENHOF Reynald, «Lignes directrices pour une approche criminologique du terrorisme », RSC, 1988, pp 371-374 ; pp 594-596 ; pp 848-850.

-OTTENHOF Reynald, «Le droit pénal français à l'épreuve du terrorisme », RSC, 1987,

pp 607-619.

-RODRIGUEZ Yves, « Le complexe de Procuste ou la Convention européenne pour la répression du terrorisme (27 janvier 1977) », RSC, 1979, pp 471-485.

-SOULIER Gérard, « Lutte contre le terrorisme et droits de l'homme. De la convention à la cour européenne des droits de l'homme », RSC, 1987, pp 663-675.

REVUE FRANCAISE DE DROIT AERIEN ET SPATIAL

-DUPONT-ELLERAY Michel et BABY Lauric, « L'aéronef, le terrorisme et le droit », RFDA, n°4, octobre-décembre 2001, pp 391-416.

-MAGDELENAT Jean-Louis, « Le terrorisme international contre l'aviation civile et la valeur des déclarations de Bonn et de Montebello en droit international », RFDA et spatial, Paris, Sirey, 1982, chronique, pp 448-475.

REVUE GENERALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

-BEN ACHOUR Rafaâ, « Le 16ème sommet de la Ligue des Etats arabes (Tunis, 22 et 23 mai 2004) », RGDIP, 2004, pp949-962.

-BRETON Jean-Marie, « Piraterie aérienne et droit international public », RGDIP, 1971, pp392-445.

-CAHIN Gérard, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », RGDIP, 2003, pp535-600.

-CAZALA Julien, « Jeremy Bentham et le droit international », RGDIP, 2005, pp363-388.

-CHRISTAKIS Théodore, « L'Etat avant le droit ? L'exception de "sécurité nationale" en droit international », RGDIP, 2008/1, pp 5-47.

-CONDORELLI Luigi, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », RGDIP , 2001-4, pp829-848.

-CONDORELLI Luigi, « La CPI : un pas en avent (pourvu qu'il soit accompli…) », RGDIP, 1999, pp 7-21.

-CORTEN Olivier et DUBUISSON François, « Opération liberté immuable : une extension abusive du concept de la légitime défense », RGDIP, 2001-1, pp 50-77.

-COUZIGOU Irène, « La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme », RGDIP, 2008/1, pp 49-84.

-CRAWFORD James, BODEAU Pierre et PEEL Jacqueline, « La seconde lecture du projet d'articles sur la responsabilité des Etats de la commission du droit international », RGDIP, 2000, pp 911-938.

-DUPUY Pierre-Marie, « Observation sur la pratique récente des sanctions de l'illicite », RGDIP, 1983, pp505-548.

-DUPUY Pierre-Marie, « Quarante ans de codification de la responsabilité internationale des Etats. Un bilan », RGDIP, 2003, pp 305-348.

-EMANUELLI Claude, « Etude des moyens de prévention et de sanction en matière d'actes d'interférence illicite dans l'aviation civile internationale », RGDIP, 1973-II, pp577-671.

-EUSTATHIADES Constantin, « La cour pénale internationale pour la répression du terrorisme et le problème de la responsabilité des Etats », RGDIP, 1936, pp385-415.
-FRAYSSE-DRUESNE Ghislaine, « La convention européenne pour la répression du terrorisme », RGDIP, Tome 82,1978/4, pp969-1023.
-GAJA Giorgio, « Réflexions sur le rôle du conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats », RGDIP, 1993, pp297-319.
-GLASER Stefan, « Quelques observations sur le détournement d'aéronefs », RGDIP, 1972, pp12-35.
-GLASER Stefan, « L'élément moral de l'infraction internationale », RGDIP, 1955, pp 537-569.
-KRESS Claude, « L'organe de facto en droit international public : réflexions sur l'imputation à l'Etat de l'acte d'un particulier à la lumière des développements récents », RGDIP n°1, 2001, pp93-144.
-PIMONT Yves, « La subversion dans les relations internationales contemporaines », RGDIP 1972, pp768-799.
-RAMBAUD Patrick « La définition de l'agression par l'Organisation des Nations Unies », RGDIP, Tome 82, 1978/4, pp835-881.
-ROUSSEAU Charles, « L'aménagement des compétences en droit international », RGDIP, 1930, pp420-460.
-SICILIANOS Linos- Alexandre, « L'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », RGDIP, Tome CVI, 2002-1, pp5-50.
-SOREL Jean-Marc, « L'épilogue des affaires dites de Lockerbie devant la CIJ : le temps du soulagement et le temps des regrets », RGDIP, 2003, pp 933-946.
-SUR Serge, « La résolution 1540 du conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », RGDIP, 2004-4, Tome 108, pp855-882.
-SZUREK Sandra, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », RGDIP, 2005/1, pp 5-49.
-THOMAS Isabelle, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », RGDIP, 2004/2, pp 463-480.
-WECKEL Philippe, « Le statut incertain des détenus sur la base américaine de Guantanamo », RGDIP, 2002/2, pp 357-369.

-WECKEL Philippe, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la charte fissurée », RGDIP, 2000, pp19-35.

-WECKEL Philippe, « Le chapitre VII de la charte et son application par le conseil de sécurité », RGDIP, 1991, pp165-202.

-WEIL Prosper, « Vers une normativité relative en droit international », RGDIP, 1982,

pp 5-47.

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT PENAL

- BASSIOUNI Chérif, « Le droit international : son histoire, son objet, son contenu », RIDP, pp 41-82.

-DOUCET Ghislaine, « Terrorisme : définition, juridiction pénale internationale et victimes », RIDP, 76ème année, « Victimes et terrorisme », 3e/4e trimestres 2005, pp 251-273.

-GOZZI Marie-Hélène et LABORDE Jean-Paul, « Les Nations Unies et le droit des victimes du terrorisme », RIDP, 2005, pp 275-298.

-LABORDE Jean-Paul, « Une nouvelle convention internationale contre le terrorisme : la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire », RIDP, 2005, pp 47-500.

-TREVES Tulio, « Les détournements d'avions dans le droit international général », RIDP, 1976, nos 3 et 4, pp126-134.

REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX ROUGE

-BOIVIN Alexandra, « Au-delà du concept de complicité : droit international humanitaire et transfert d'armes légères et de petit calibre », RICR, 2005, n° 859, pp 467-496.

-BRANCHE Raphaëlle, « Torturer des terroristes ? Justifications, méthodes et effets du recours à la torture dans une guerre « contre le terrorisme ». L'exemple de la France en Algérie, 1954-1962 », RICR, 2007, n° 867, pp 543-560.

-BUGNION François, « Guerre juste, guerre d'agression et droit international humanitaire », RICR, 2002, n° 847, pp 523-546.

-DOEGE Cordula, « Le véritable leitmotiv : l'interdiction de la torture et d'autres formes de mauvais traitements dans le droit international humanitaire », RICR, 2007, n° 867, pp 515-542.
-ROSS James, « Sévices infligés à des prisonniers : la réponse légale apportée par les Etats-Unis à la question de la torture depuis le 11 septembre 2001 », RICR, 2007, n° 867, pp 561-590.

STUDIA DIPLOMATICA

-GOL Jean, « Coordination européenne de la prévention du terrorisme », Studia Diplomatica, volume XLI, 1988, n°1, Ed. Institut royal des relations internationales, Bruxelles, pp1-28.
-GOL Jean, « Aspects internationaux du terrorisme et de sa répression », Studia Diplomatica, volume XXXVIII, n°4, 1985, pp379-389.
-MASSET Adrien, « Aspects juridiques de la lutte contre le terrorisme international », Studia Diplomatica, 2002, pp171-180.

AUTRES REVUES

-BASSIOUNI Chérif, « Lutte contre le terrorisme : quelques principes d'action proposés», Revue internationale de police criminelle, 1981, pp 48-58.
-BIN Li et ZHIWEI Liu, « L'intérêt de la maîtrise des armements pour lutter contre le terrorisme nucléaire », Forum du désarmement, 2003, pp 19-25.
-CHARNAY Jean, « Terrorisme et politique », Revue politique et parlementaire, n°897, mars-avril 1982, pp75-86.
-CHARVIN Robert, « L'affrontement Etats-Unis - Afghanistan et le déclin du droit international », Revue d'analyse juridique de l'actualité internationale, novembre 2001.
-COLIN Jean-Pierre, « Les Etats nouveaux et l'évolution du droit international », Annuaire du tiers-monde, Paris, Berger Levrault, 1977, pp 447-450.
-COLARD Daniel, « Les dissensions entre alliés occidentaux dans la condamnation du terrorisme », Cahiers du CEDSI, Grenoble, 1989, pp22-28.
-CRETIEZ Xavier, « Les modèles conceptuels d'appréhension du terrorisme », Les cahiers de la sécurité internationale, publication de l'IHESI, Paris, 1999, pp199-217.
-DE JONGE OUDRAAT Chantal, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme », Forum du désarmement UN.2004, Ed. Institut des NU pour le désarmement, pp31-40.

-DONNEDIEU de VABRES Henri, « La répression internationale du terrorisme : les conventions de Genève (16novembre 1937) », Revue de droit international et de législation comparée, 1938, pp 37-74.

-DUBUISSON François, « Le terrorisme, nouvelle forme d'agression armée au sens du droit international ? », L'Art de la paix. Approche transdisciplinaire, Ed. Presses inter universitaire européennes, 2004, Bruxelles, pp289-312.

-FAVAREL-GARRIGUES Gilles, « L'évolution de la lutte anti-blanchiment depuis le 11 septembre 2001 », Critique internationale, n°20, juillet 2003.

-GARCIA Thierry, « De la transgression du droit international par le recours à la force », Revue de droit international et de droit comparé, Tome LXXXII, 2005, Bruxelles, Ed. Bruylant, pp 52-67.

-GAYRAND Jean-François, « Définir le terrorisme : est-ce possible, est-ce souhaitable ? » Revue internationale de criminologie et de police technique, 1988, n°41, pp 185-202.

-GLASER Stefan, « Le terrorisme international et ses divers aspects », RIDC, 1974/4, pp 825-850.

-LEVY BRUTHL H., « Les délits politiques », Revue française de sociologie, avril-juin 1964-V, Paris, pp131-139.

-ONEAL John R. et RUSSET Bruce, « A la recherche de la paix dans un mode d'après-guerre froide caractérisé par l'hégémonie et le terrorisme », Etudes internationales, numéro spécial, vol. XXXV,n°4, décembre 2004, pp641-665.

-PRADEL J. « Les infractions de terrorisme, un nouvel exemple de l'éclatement du droit pénal », Rec. Dalloz, 1987, chronique, pp39-50.

-TAVERNIER Paul, « L'évolution de l'attitude des Nations Unies vis-à-vis du terrorisme », Arès, paix et sécurité internationale, 1989-2, vol. II, pp 15-25.

-TRAN TAM, « Le terrorisme et le droit pénal international contemporain », Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques, 1967, pp11-25.

2/ ARTICLES EN ANGLAIS

-BOUTROS BOUTROS-Ghali , « The united nations and comprehensive legal measures for combating international terrorism», in International Law : Theory and Practice , Essays in Honour of Eric SUY, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 1998 , pp 287-304.

-DOTTI René Ariel, « Terrorism, Due Process of Law, and Protection of Victims », RIDP, 3e/4e trimestres 2005, pp 227-250.
-GASSER Hans-Peter, Acts of Terror, « "Terrorism" and International Law», RICR, 2002, n° 847, pp 547-570.
-GILBERT Guillaume, « The Law and Transnational Terrorism », Netherlands yearbook of International Law, vol. XXVI, 1995, Martinus Nijhoff, Netherlands, pp 3-32.
-HALBERSTAM Malvina, « The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: From Exempting National Liberation Movements to Criminalizing Terrorism Wherever and by Whomever Committed», Columbia Journal Of Transnational Law, 2003, n° 3, pp 573-584.
-KOHEN Marcelo G., «Is the US practice of using force changing international law? », World Editorial and International Law, janvier 2003.
-KONSTANTINOV Emil, « International Terrorism and International Law», German Yearbook of International Law, 1988, pp 289-306.
-MURPHY Sean D., « Terrorism and the Concept of "Armed Attack" in Article 51 of the U.N. Charter», Harvard International Law Journal, vol. 43, 2002, pp 41-51.
-NAQVI Yasmin, « Doubtful prisoner-of-war status », RICR, 2002, n° 847, pp 571-595.
-SAUL Ben « Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985-2004», Chinese Journal of International Law, 2005, n° 1, pp 141-166.
-SEGER Paul, « Fighting terrorism while respecting international law and human rights », Workshop on combating the financing of terrorism, CISP Proceedings, Geneva, 27-28 November 2003.
-SUNDBERG Ulrika, « Human rights and terrorism: some comments on the work of United Nation's commission on human rights », RIDP, 2005, pp 319-337.

B/ ARTICLES DE PRESSE

- ACHCAR Gilbert, « Le spectre du bioterrorisme », Le Monde diplomatique, juillet 1998, pp 18-19.
- ADAM Bernard, « Echec de la lutte contre le terrorisme », Le Monde diplomatique, avril 2004, pp 10 et 11.
- AUDEOUD Olivier, « Prisonniers sans droits de Guantanamo », Le Monde diplomatique, avril 2002, p.16.
- DE LA PRADELLE Gérard, « Au mépris du droit », Le Monde diplomatique, mars 1998, p.14.

- LESNES Corine, « Le Conseil de sécurité, législateur mondial ? », Le Monde, 10 avril, 2004, p.17.
- PEAN Pierre, « Les preuves trafiquées du terrorisme libyen », Le Monde diplomatique, mars 2001, pp 8-9.
- TREAN Claire, « Terrorisme, guerre : les armes du droit international », Le Monde, 18-19 novembre 2001, p13.
-TREAN Claire, « L'arsenal juridique international en matière de répression du terrorisme est insuffisant », Le Monde, 23-24 septembre 2001, p.7.
-RUZIE David, « La lutte contre le terrorisme, une action internationale est-elle possible ? », Le Monde diplomatique, novembre, 1972, p4.
-SOULIER Gérard, « Contre le terrorisme : quelle Europe se dessine?», Le Monde diplomatique, 1976
- SOULIER Gérard, « Comment combattre le terrorisme ? », Le MD, « manière de voir », novembre 2001, p.40.

II/ CONTRIBUTIONS

- ABI-SAAB Georges, « De la sanction en droit international. Essai de clarification », *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in Honour of Krystof Skubiszewki*, Kluwer Law International, 1996, pp 61-78.
- BASSIOUNI Chérif, « Perspectives en matière de terrorisme », *Mélanges en l'honneur du Doyen Pierre Bouzat*, Paris, Pedone, 1980, pp 471-487.
- CHRISTAKIS Théodore, « Existe-t-il un droit de légitime défense en cas de simple « menace » ? Une réponse au « groupe des personnalités de haut niveau » de l'ONU », in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques, op-cit.,* pp 197-222.
- COMBACAU Jean, « Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponse », *Le droit international, unité et diversité. Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1992, pp 181-204.
- CORTEN Olivier, « L'interdiction du recours à la force dans les relations internationales est-elle opposable aux groupes « terroristes »? », in -BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (dir.), *Acteurs non étatiques et droit international*, Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 6, 7 et 8 avril 2006, op-cit., pp 129-159.

- DAVID Eric, « Sécurité collective et lutte contre le terrorisme : guerre ou légitime défense ? », in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques, op-cit.*, pp 143-169.
- KARAGIANNIS Syméon, « Du non étatique à l'étatique : la cruciale question de l'imputabilité d'actes de particuliers en droit international », in -BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (dir.), *Acteurs non étatiques et droit international*, Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 6, 7 et 8 avril 2006, pp 161-195.
- KLEIN Pierre, « L'enchevêtrement des compétences en matière de répression dans les conventions destinées à protéger les communications aériennes et maritimes », in SFDI, *Les compétences de l'Etat en droit international*, Colloque de Rennes, 2-4 juin 2005, *op-cit.*, pp 287-299.
- KOERING -JOULIN Renée, « Le terrorisme et la convention européenne sur la répression du terrorisme », in *Les droits de l'Homme en France*, Actes du VIIème colloque de Besançon, 20-21 janvier 1978, pp106-135.
- PICONE Paolo, « L'évolution du droit international coutumier sur l'emploi de la force entre obligations « *erga omnes* » et autorisations du Conseil de sécurité », in CANNIZZARO Enzo and PALCHETTI Paolo (Ed.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, *op-cit*., pp 305-319.
- STERN Brigitte, « La responsabilité internationale des Etats. Perspectives récentes », Cours Euro-Méditerranéens Bancaja de droit international, vol. III, 2003, pp 645-721.
- VAN DEN WIJNGAERT Christine et BART DESCHUTTER, « Terrorisme individuel et terrorisme d'Etat : une différence d'analyse ? », in *Licéité en droit positif et réflexions légales aux valeurs*, Xème journées d'études juridiques Jean DABIN, Bruxelles, Bruylant, 1982, pp 641-657.
- WECKEL Philippe, « Coordination entre la prohibition de l'emploi de la force et les exigences de la lutte contre le terrorisme », in CANNIZZARO Enzo and PALCHETTI Paolo (Ed.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, *op-cit.*, pp 293-304.
- WYLER Eric, « La protection diplomatique : la concurrence des réclamations », in SFDI, *Les compétences de l'Etat en droit international*, Colloque de Rennes, 2-4 juin 2005, *op-cit.*, pp 239-262.

THESES ET MEMOIRES

-GARRIGOS Mariel, *Les aspects procéduraux de la lutte contre le terrorisme : étude de droit interne et international*, Thèse de droit, Paris –I, 2004.

-GOZZI Marie-Hélène, *Le terrorisme : essai d'une étude juridique*, Thèse de Droit, Toulouse – I, 1997.

-HABIBI Homayoun, *La notion de menace contre la paix en droit international*, Thèse de droit, Paris-I, 2000.

-IKOGHOU-MENSAH David, *Réflexions sur le caractère impératif de jus cogens en droit international général*, Thèse de droit, Reims, 1988.

-LABAYLE Henri, *La collaboration entre Etats dans la lutte contre la violence*, Thèse de droit, Toulouse, 1981.

-LAMBERT Mélanie, « La crise du 11 septembre : la manifestation de lacunes dans l'espace normatif international », Mémoire de DEA, Lille II, 2002.

-LAUCCI Cyril, *Les compétences nationales et internationales pour la répression des crimes de guerre*, Thèse de droit, Aix-Marseille -III, 2000.

-LAUCCI Cyril, « La répression du terrorisme et le droit international », Mémoire de DEA, Aix-Marseille, 1995.

-LEJEUNE Pierrick, *La politique européenne de lutte contre le terrorisme*, Thèse de doctorat, Lyon, 1991.

-MARESCHAL Ingrid, « La lutte contre le terrorisme : les évolutions consécutives aux attentats du 11 septembre 2001 », Mémoire de DEA de sciences politiques, Paris -II, 2002.

-MARTIN Jean-Christophe, *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Thèse de droit, Aix-Marseille-III, 2005.

-MEHANNA Mohamed, *Le terrorisme et la crise du droit international*, Thèse de droit, Clermont-ferrand, 1989.

-MENDY Adriano, « La lutte contre le terrorisme à travers les travaux du comité spécial de l'Assemblée Générale de l'ONU », Mémoire de DEA de droit international public, Reims 2003.

-PADOVANI Jean-Pascal, *Terrorisme et droit pénal*, Thèse, Nice, 2001.

-RENZETTI Patrick, *Les problèmes juridiques du terrorisme international*, Thèse de droit Nice, 1982.

-RINGEL Françoise, *L'infraction politique en droit extraditionnel*, Thèse de droit, Aix-Marseille-III, 1988.

-RODRIGUEZ Yves, *Les difficultés du droit international face aux atteintes à la navigation aérienne,* Thèse de droit, Toulouse, 1976.

-TAUTY Gilles, *Le terrorisme contemporain : essai d'une typologie*, Thèse de droit, Lyon-III, 1983.

-TOUCHOT Olivier, *Etude comparative des législatives antiterroristes en France, au Royaume-Uni, et aux Etats-Unis*, Thèse de doctorat de droit pénal, Paris –II, 2004.

-WURTH Paul, *La répression internationale du terrorisme*, Thèse, Lausanne, Imprimerie de la Concorde, 1941.

YAKOUB Amal, *Le terrorisme international face au droit*, Thèse de Droit, Paris –X, 1996.

RESOLUTIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS

I/ Assemblée générale

- Résolution 217 A (III) : « Déclaration universelle des droits de l'homme », 10 décembre 1948.
- Résolution 2625 (XXV) : « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », 24 octobre 1970.
- Résolution 2734 (XXV) : « Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale », 16 décembre 1970.
- Résolutions 3034 (XXVII) : « Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux », 18 décembre 1972.
- A/RES/38/130 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 19 décembre 1983.
- A/RES/48/122 : « Droits de l'homme et terrorisme », 7 février 1994.
- A/RES/60 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 17 février 1995.
- A/RES/51/210 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 16 janvier 1997.
- A/53/108 : « Terrorisme », 26 janvier 1999.
- A/RES/54/110 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 20 février 2000.
- A/RES/54/164 : « Droits de l'homme et terrorisme », 24 février 2000.
- A/RES/55/158 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 30 janvier 2001.
- A/RES/56/1 : « Condamnation des attaques perpétrées aux Etats-Unis d'Amérique », 18 septembre 2001.
- A/RES/56/88 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 24 janvier 2002.
- A/RES/56/160 : « Droits de l'homme et terrorisme », 13 février 2002.
- A/RES/57/27 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 15 janvier 2003.
- A/RES/57/83 : « Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive », 9 janvier 2003.

- A/RES/57/219 : « Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », 27 février 2003.
- A/RES/57/220 : « Prise d'otages », 27 février 2003.
- A/RES/58/48 : « Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive », 8 janvier 2004.
- A/RES/58/187 : « Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », 22 mars 2004.
- A/RES/60/43 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 6 janvier 2006.
- A/RES/60/73 : « Prévention du risque de terrorisme radiologique », 11 janvier 2006.
- A/RES/60/78 : « Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive », 11 janvier 2006.
- A/RES/60/158 : « Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste », 28 février 2006.
- A/RES/60/288 : « Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies », 20 septembre 2006.
- A/RES/62/71 : « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 6 décembre 2007.
- A/RES/62/172 : « Assistance technique en vue de l'application des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme », 18 décembre 2007.

II/ Conseil de sécurité

On ne retiendra ici que les résolutions dans lesquelles le Conseil qualifie le terrorisme de menaces contre la paix et la sécurité internationales.

- S/RES748 (1992) : « Jamahiriya arabe libyenne », 31 mars 1992.
- S/RES1054 (1996) : « Lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant de l'Ethiopie auprès de l'Organisation des Nations Unies concernant l'extradition des suspects recherchés pour avoir participé à la tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Egypte à Addis-Abeba (Ethiopie), le 26 juin 1995 (S/1996/10) », 26 avril 1996.
- S/RES1267 (1999) : « Situation en Afghanistan », 15 octobre 1999.
- S/RES1368 (2001) : « Condamnation des attentats perpétrés le 11 septembre contre les Etats-Unis », 12 septembre 2001.
- S/RES1373 (2001) : « Création du Comité contre le terrorisme (CCT) », 28 septembre 2001.

- S/RES1377 (2001) : « Déclaration ministérielle sur l'action menée à l'échelon mondial contre le terrorisme », 12 novembre 2001.
- S/RES1438 (2002) : « Condamnation des attentats à la bombe perpétrés à Bali », 14 septembre 2002.
- S/RES1440 (2002) : « Condamnation de la prise d'otages à Moscou », 24 octobre 2002.
- S/RES1450 (2002) : « Condamnation des attentats terroristes perpétrés au Kenya », 13 décembre 2002.
- S/RES1452 (2002) : « Menaces contre la paix et la sécurité résultant d'actes terroristes », 20 décembre 2002.
- S/RES1455 (2003) : « Menaces contre la paix et la sécurité résultant d'actes terroristes », 17 janvier 2003.
- S/RES1516 (2003) : « Condamnation des attentats à la bombe perpétrés à Istanbul », 20 novembre 2003.
- S/RES1526 (2004) : « Menaces contre la paix et la sécurité résultant d'actes terroristes », 30 janvier 2004.
- S/RES1530 (2004) : « Condamnation des attentats à la bombe perpétrés à Madrid », 11 mars 2004.
- S/RES1535 (2004) : Création de la Direction du Comité contre le terrorisme », 26 mars 2004
- S/RES1566 (2004) : « Création d'un groupe de travail chargé d'examiner les mesures à prendre contre les individus, groupes et entités autres que ceux visés dans la liste concernant Al-Qaida et les Taliban », 8 octobre 2004.
- S/RES1611 (2005) : « Condamnation des attentats terroristes perpétrés à Londres », 7 juillet 2005.
- S/RES1617 (2005) : « Menaces contre la paix et la sécurité résultant d'actes de terrorisme », 20 octobre 2005.
- S/RES1618 (2005) : « Condamnation des attentats perpétrés en Iraq », 4 août 2005.
- S/RES1624 (2005) : « Interdiction de l'incitation à commettre des actes terroristes », 14 septembre 2005.
- S/RES1735 (2006) : « Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes terroristes », 22 décembre 2006.
- S/RES1787 (2007) : « Menaces contre la paix et la sécurité résultant d'actes de terrorisme », 10 décembre 2007.
- S/RES1805 (2008) : « Menaces contre la paix et la sécurité résultant d'actes de terrorisme », 20 mars 2007.

- S/RES1822 (2008) : « Menaces contre la paix et la sécurité résultant d'actes de terrorisme », 30 juin 2008.

SITES INTERNET CONSULTES

-Site de l'ONU consacré au terrorisme : www.un-org/french/terrorism/index.html

-Site de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime : www.undc.org

- Site du Centre de recherche sur le terrorisme international : www.crti.org

- Site du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité : www.grip.org

-Site de l'Union européenne : www.europa.eu.int

-Site de l'association SOS Attentats : www.sos-attentats.org

-Site du Comité international de la Croix-Rouge : www. cicr.org/fre

-Site de la Fédération Internationale des Droits de l'Homme : www.fidh.org

-Site de la Maison Blanche : www.whitehouse.gov

-Site du département d'Etat américain : www.state.gov

INDEX

« Annexe 17 » : **376, 377**

Aide au développement : **358**

Armes :

- classiques : **370**
- de destruction massive : **372-374**

Asile (refus d'asile aux terroristes) : **242- 245**

Assistance technique :

- multilatérale : **339-346**
- bilatérale : **350-352**

Aut dedere aut judicare : **115-117**

CAERT : **349**

Caractères :

- international du terrorisme : **82-85**
- politique du terrorisme : **78-81**

Causes sous-jacentes : **30-34**

Comités :

- « Comité 1267 » : **203**
- « Comité contre le terrorisme » : **204-207, 340**
- « Comité 1540 » : **209**

Commission rogatoire : **148**

Compétence juridictionnelle : **108**

- personnelle : **113**
- réelle : **114**
- territoriale : **110-112**

FGVAT : **319**

Financement du terrorisme : **54, 361, 366**

GAFI : **364, 368**

Gel : **368**

CIUDP : **18-25**

Confiscation : **368**

Contre-mesures : **270-274**

Contrôle des frontières : **247**

Conventions antiterroristes:

- internationales : **47-54**
- régionales : **56-60**

Coopération :

- internationale : **331-335**
- technique : **336** (voir aussi assistance technique)

Crime contre l'humanité : **91**

Crime de guerre : **89**

Danger commun : **18-21**

Dépolitisation : **130-136**

DIH : **45**

Diligence (voir obligation positive)

Discrimination (lutte contre la) : **357**

Droits de l'homme : **285 et s., 299**

Entraide judiciaire : **143-146**

Extradition : **124-140**

Peine : **107**

Recours à la force : **221**

Réparation : **262**

Réserves : **158**

Responsabilité internationale : **248-259**

Sanctions :

- pénales (voir peine)
- non militaires : **276-281**

Smart Sanctions : **283**

Soudan : **184, 280**

Incrimination : **101-102**

Indemnisation (des victimes du terrorisme) : **319-325**

Légitime défense: **214-219**

Libye : **182, 279** (voir aussi Lockerbie)

Lockerbie : **182**

MAE : **142**

Menace : **103**

MPSI : **174-176, 194-195**

Mesures de rétorsion : **266-267**

Non bis in idem : **120, 154**

Obligation :

- négative : **230**
- positive : **238**

OACI : **346, 376** (voir aussi « Annexe 17 »)

OMI : **348, 378**

ONUDC : **342-344**

Participation : **105**

Soutien étatique : **230-236**

Taliban : **185, 281** (voir aussi « Comité 1267 »)

Tentative : **103**

Terreur : **23-24**

Transferts de détenus : **149**

Victimes : **307-312** (voir aussi indemnisation)

Voie :

- militaire : **70** (voir aussi légitime défense et recours à la force)
- pénale : **169** (voir aussi incrimination)

TABLE DES MATIERES

Liste des sigles et abréviations……4

Sommaire……..6

INTRODUCTION……8

Partie préliminaire :

LES PROBLEMES SOULEVES PAR LA NOTION DE TERORISME EN DROIT INTERNATIONAL ……...13

Titre I : LE PROBLEME DE DEFINITION DU TERRORISME……16

Chapitre 1: L'examen rétrospectif des premières définitions du terrorisme au niveau international : des tentatives de définition avortées……17

Section 1 : La définition du terrorisme dans les travaux des conférences internationales pour l'unification du droit pénal et de la Société des Nations : définition par les effets de l'acte……..18

§ 1 : La définition du terrorisme dans les travaux des CIUDP…….**18**

I/ La notion de danger universel comme base de la définition juridique du terrorisme…...**18**

A/ Le terrorisme crée un danger commun……**19**

B/ Le terrorisme est dirigé contre les bases de toute organisation sociale……...**21**

II/ La notion de terreur comme fondement de la définition du terrorisme……...**23**

A/ La terreur : élément essentiel mais non exclusif dans la définition du terrorisme……..**23**

B/ La terreur : essence unique du terrorisme……**24**

§ 2 : La définition du terrorisme dans les travaux de la SDN : la convention de Genève pour la prévention et la répression du terrorisme……..**26**

I/ Origine et évolution des travaux de la SDN sur le terrorisme……...**26**

II/ La définition du terrorisme dans la convention de la SDN : une définition énumérative et limitative……...**28**

Section 2: La définition du terrorisme dans les travaux du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations Unies entre 1972 et 1985 : définition selon les causes de l'acte……30

§ 1 : La notion de causes sous-jacentes…….**31**

I/ L'apparition de la notion de causes sous-jacentes dans la définition du terrorisme……..**31**

II/ L'identification des causes sous-jacentes du terrorisme……..**34**

A/ Quelles sont les causes sous-jacentes du terrorisme ?.....**34**

B/ Pourquoi les situations susmentionnées se manifestent-elles par la violence?.....**35**

§ 2 : Les controverses étatiques autour de la définition du terrorisme : dialectique terrorisme d'Etat/ terrorisme individuel……**37**

I/ La conception des pays du tiers-monde et des pays non-alignés : le terrorisme d'Etat……**38**

II/ La conception des pays occidentaux : le terrorisme individuel……**40**

Chapitre 2 : Vers une définition universelle du terrorisme ?.....44

Section 1: A la recherche d'une définition complète du terrorisme en droit international.....44

§ 1 : L'apport des conventions et protocoles multilatéraux……..**44**

I/ Les définitions émanant des conventions et protocoles internationaux…….**45**

A/ La contribution du droit international humanitaire ……**45**

B/ L'apport des instruments antiterroristes universels……..**47**

1/ Les actes dirigés contre les moyens de transport……..**48**

a) Les actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale……...**48**

b) Les actes illicites contre la navigation maritime et les plates-formes fixes……..**50**

2/ Les actes illicites à l'encontre des personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques……**51**

3/ Les actes liés à la prise d'otages……...**52**

4/ Les actes relatifs aux matières dangereuses……..**52**

a) Les attentas terroristes à l'explosif……**52**

b) Les actes relatifs aux matières nucléaires……**53**

b-1/ La convention sur la protection physique des matières nucléaires……**53**

b-2/ La convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire……**54**

5/ Les actes liés au financement du terrorisme……**54**

II/Les définitions du terrorisme données par les conventions régionales……**56**

A/ Les définitions par « renvoi »……..**56**

B/ Les définitions synthétiques……**58**

C/ Les définitions énumératives……**60**

§ 2 : La contribution de la doctrine actuelle à la recherche d'une définition générale du terrorisme……...**61**

I/ La définition du terrorisme selon ses éléments constitutifs……...**61**

A/ La nature de l'acte……**62**

B/ Les auteurs de l'acte……**62**

C/ Le but de l'acte……**63**

D/ Les victimes de l'acte……...**64**

E/ Les moyens utilisés……...**65**

F/ Les effets de l'acte……**65**

II/ La définition du terrorisme selon la méthode typologique……..**67**

A/ La classification selon le critère « relationnel »……..**67**

B/ La typologie fondée sur le critère idéologique……**68**

Section 2 : Appréciation critique de la nécessité d'une définition unanime du terrorisme en droit international……...69

§ 1: La difficulté à forger une définition globalisante du terrorisme……**69**

§ 2 : Les enjeux de la définition du terrorisme……**71**

§ 3 : De l'utilité de trouver impérativement une définition générale du terrorisme en droit international……...**72**

Conclusion du titre 1 :……...**75**

Titre II : **LA SPECIFICITE DU TERRORISME EN TANT QUE CRIME AUTONOME……...77**

Chapitre 1: Les caractères politique et international du terrorisme……78

Section 1: Le caractère politique du terrorisme……...78

§ 1 : Le terrorisme peut-être politique ou de droit commun……**78**

§ 2 : Le terrorisme politique seul pris en compte dans les travaux de la SDN……**81**

Section 2: Le caractère international du terrorisme……....82

§ 1 : L'approche subjective : le terrorisme est toujours international……...**83**

§ 2 : L'approche objective : le terrorisme peut être interne ou international……**85**

§ 3 : Le nécessaire dépassement de la dichotomie terrorisme international/terrorisme interne…….....**87**

Chapitre 2 : La distinction des crimes terroristes de certains crimes de droit International……...89

Section 1 : Terrorisme, guerre et crime de guerre……...89

Section 2 : Terrorisme et crime contre l'humanité……..91

Conclusion du titre 2…….....**94**

Conclusion de la partie préliminaire……**95**

Première partie :

L'EVOLUTION DU CADRE NORMATIF DE LUTTE CONTRE LE TERORRISME……..96

Titre I : LA VOIE CLASSIQUE : L'ENCADREMENT DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME PAR DES MECANISMES CONVENTIONNELS.....98

Chapitre 1 : Les constantes de la lutte contre le terrorisme……...99

Section 1 : Les obligations incombant aux Etats au niveau national……...100

§ 1 : L'obligation d'incriminer et d'aménager une peine pour les actes prévus dans les conventions et protocoles antiterroristes……...**100**

I/ L'obligation générale d'incriminer les actes prévus dans les conventions et protocoles antiterroristes……..**101**

A/ Le mode d'incrimination……...**101**

B/ L'étendue de l'incrimination……**102**

1/ Les infractions terroristes accessoires……**103**

a) La tentative et la menace……**103**

b) La participation……..**105**

2/ Les personnes visées……..**106**

II/ L'obligation pour les Etats de prévoir dans leur droit interne des peines adéquates aux actes terroristes conventionnellement définis……...**107**

§ 2 : L'obligation de poursuite : l'établissement et l'exercice de la compétence juridictionnelle……**108**

I/La répartition des titres de compétence à la lumière des conventions antiterroristes…..**109**

A/ La répartition des compétences juridictionnelle calquée sur le schéma classique……**109**

1/ La compétence territoriale……..**110**

a) Le rattachement de l'acte terroriste à un territoire…… ….**110**

b) La spécificité des aéronefs et des navires……..**112**

2/La compétence personnelle…….**113**

3/La compétence réelle……...**114**

B/ Un titre de compétence obligatoire, mais subsidiaire : le principe *aut dedere aut judicare*…….**115**

II/Les conséquences de la multiplicité des titres de compétence……**118**

A/ Les problèmes posés……..**118**

1/ La concurrence de compétences juridictionnelles……..**118**

2/ Compétence multiple et la règle « *non bis in idem* »……..**120**

II/ Réduction ou résolution des conflits de compétence ?.....**121**

1/ Le système de priorité entre les divers titres de compétence……..**121**

2/ Autres solutions : courtoisie, accord, conciliation……..**122**

Section 2 : Les obligations des Etats parties dans leurs relations mutuelles : la répression solidaire……123

§ 1 : L'extradition des terroristes : une manifestation de la solidarité……**124**

I/ Les conditions de fond de l'extradition en droit international…….**125**

A/ Les conditions relatives à la personne réclamée : la non-extradition des nationaux…….**126**

B/ Les conditions relatives aux faits……...**127**

1/ La réalité de l'infraction……..**127**

a) Le principe de la double incrimination……...**127**

b) L'exigence d'un minimum de gravité…….**128**

2/ La nature de l'infraction : l'exclusion des infractions politiques, militaires et financières……...**129**

II/ L'admission du principe d'extradition dans les conventions antiterroristes……..**129**

A/ La modification des règles classiques de l'extradition……..**130**

1/ La dépolitisation des actes terroristes : de la fiction à la consécration……...**130**

a) A l'origine, une première fiction : la dépolitisation du délit politique……...**130**

b) La consécration de la dépolitisation du terrorisme…….**133**

b-1/ Les arguments en faveur de la dépolitisation du terrorisme……**133**

b-2/ La dépolitisation du terrorisme dans les instruments antiterroristes……...**136**

2/ Le dépassement de l'obstacle lié à la règle de la double incrimination……..**137**

B/ Les principes directeurs de l'extradition des terroristes…….**138**

1/ Les infractions qualifiées de terroristes sont extraditionnelles……...**138**

2/ Les conventions antiterroristes comme base juridique de l'extradition……..**139**

3/ Les conventions antiterroristes permettent la reconnaissance des infractions comme extradables selon la législation de l'Etat requis…….**139**

4/ Les conventions antiterroristes modifient les dispositions des traités d'extradition incompatibles……..**140**

C/ La question de l'extradition automatique en matière de terrorisme……...**140**

III/ La simplification de la procédure d'extradition : le mandat d'arrêt européen……..**142**

§ 2 : L'entraide judiciaire.....**143**

I/ L'entraide judiciaire classique…….**143**

A/ L'entraide judiciaire aux fins d'enquête……**143**

B/ L'entraide judiciaire aux fins d'instruction……**144**

II/ L'entraide judiciaire dans les conventions relatives au terrorisme……**146**

A/ L'incorporation de la clause générale d'entraide judiciaire dans les conventions antiterroristes……**146**

B/ Quelques modalités d'entraide judiciaire supplémentaires prévues dans certaines conventions……..**147**

1/ Les commissions rogatoires……**148**

2/ Le transfert temporaire de personnes détenues……...**149**

Chapitre 2 : L'érosion du cadre conventionnel de lutte contre le terrorisme……....151

Section 1 : Les difficultés juridiques ……..151

§ 1 : La permanence de clauses limitant la coopération judiciaire entre Etats parties……**152**

I/ Le refus de coopération judiciaire fondé sur le caractère politique de la répression……...**152**

II/ Les limites supplémentaires prévues au niveau régional……...**154**

A/ Le principe *non bis in idem* ……...**154**

B/ Les autres limites découlant de la convention européenne pour la répression du terrorisme telle qu'amendée par son protocole……..**155**

§ 2 : La portée des conventions antiterroristes……**156**

I/ Le principe de l'effet relatif des traités……**156**

II/ La question des réserves……**158**

Section 2 : Les difficultés politiques : la diversité des perceptions et des réactions des Etats concernant le terrorisme……...159

§ 1 : Les perceptions nationales du terrorisme……**160**

I/Les différences quant à la perception de la menace……**160**

II/ Les intérêts en jeu……...**161**

III/ Le problème relatif aux listes des individus ou organisations terroristes……**161**

A/ Les critères de désignation……**162**

1/ Les critères de l'ONU : la liste récapitulative……**162**

2/ Les critères de l'Union européenne……**163**

3/ Les critères des Etats-Unis : la liste d'exclusion des organisations terroristes……..**164**

B/ Les procédures d'inscription……..**164**

§ 2 : Des perceptions différentes quant au traitement du terrorisme……..**166**

I/ Les différences quant à l'attitude à adopter……**166**

A/ La négociation avec les terroristes……**167**

B/ La passivité à l'égard des terroristes……**168**

II/ Les différences quant à la nature de la réaction……**168**

A/ La voie pénale : la criminalisation du terrorisme……...**169**

B/ La voie militaire : la « guerre » contre le terrorisme……..**170**

Conclusion du titre 1……...**173**

Titre II : LA VOIE INSTITUTIONNELLE : LE CONSEIL DE SECURITE ET LE TERRORISME EN TANT MENACE CONTRE LA PAIX ET LA SECURITE INTERNATIONALES……... 174

Chapitre 1: Le concept de MPSI dans le cadre des Nations Unies……..175

Section 1 : L'extension du concept de MPSI dans la pratique du Conseil de sécurité……176

§ 1 : Les situations menaçantes en dehors du conflit interétatique armé : les enseignements de la réunion au sommet du 31 janvier 1992 et de l'Agenda pour la paix…… .**177**

I/ La réunion au sommet du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992……**178**

II/ L'Agenda pour la paix du Secrétaire général de l'ONU……...**179**

§ 2 : L'entrée du terrorisme dans les situations qualifiées de menace contre la paix et la sécurité internationales……....**181**

I/ Au départ : une qualification au cas par cas…….. **182**

A/ L'affaire de Lockerbie……..**182**

B/ L'affaire soudanaise……..**184**

C/ L'affaire des Taliban de 1999……**185**

II/ La généralisation de la qualification à la suite des attentats du 11 septembre 2001……..**187**

Section 2 : Appréciation critique de la qualification du terrorisme de MPSI……189

§ 1 : Le terrorisme : une menace non militaire, mais actuelle……**189**

I/ Le terrorisme : une menace de plus en plus globale et fatale……..**190**

A/ L'augmentation du nombre de groupes terroristes à motivation religieuse……...**190**

B/ La facilité d'adaptation des terroristes aux mutations technologiques……...**191**

II/ La déstabilisation des structures étatiques……**192**

§ 2 : Le concept de MPSI : un concept sans contenu propre……..**194**

I/ Le concept de MPSI ne correspond pas toujours à la gravité de la situation……..**194**

II/ Un concept fonctionnel pouvant justifier l'intervention du conseil de sécurité à propos de n'importe quel acte de terrorisme…….....**195**

Chapitre 2 : Les implications de la qualification du terrorisme en tant que MPSI en relation avec les attentats du 11 septembre 2001……196

Section 1 : Les conséquences institutionnelles : une appropriation des missions de l'Assemblée générale au profit d'une efficacité dans la lutte contre le terrorisme……..196

§ 1 : L'appropriation des missions de l'Assemblée Générale……**197**

§ 2 : … Pour une efficacité dans le combat contre le terrorisme……**200**

I/ La lutte contre le terrorisme : une nouvelle obligation internationale……**200**

II/ L'encadrement institutionnel de la lutte contre le terrorisme assuré par les différents Comités du Conseil de sécurité……**203**

A/ Le « Comité 1267 »……**203**

B/ Le comité contre le terrorisme (CCT)……**204**

1/ Présentation générale du comité contre le terrorisme……**205**

a) La composition du CCT……..**205**

b) Méthode de travail du CCT…….....**206**

2/ La fonction de suivi du CCT……...**207**

C/ Le « Comité 1540 »……**209**

Section 2 : L'incidence de la qualification sur le système de sécurité collective : une remise en cause des règles relatives à l'usage de la force dans les relations internationales……211

§ 1 : Par une interprétation restrictive de l'article 2, § 4 de la charte ……**212**

§ 2 : La dilatation de la norme permissive contenue dans l'article 51 de la charte : l'extension de la légitime défense à la lutte contre le terrorisme……**214**

I/ Avant le 11 septembre 2001 : des possibilités limitées et condamnées……..**216**

II/ L'extension de la légitime défense facilitée par les évènements du 11 septembre 2001...**219**

A/ L'acception massive du droit de légitime défense des Etats-Unis…….....**219**

B/ Problèmes soulevés : vers une justification « terroriste » du recours à la force dans les relations internationales……**221**

Conclusion du titre 2……...**224**

Conclusion de la première partie……**225**

Deuxième partie :

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION GLOBALE AU TERRORISME…….226

Titre 1 : LES MOYENS DECOULANT DU DROIT INTERNATIONAL…….228

Chapitre 1 : La lutte contre le terrorisme dans le respect du droit des relations amicales…….. ……229

Section 1 : Le respect par les Etats de l'obligation négative : l'interdiction de soutenir le terrorisme……230

§ 1 : Les fondements de l'interdiction de soutenir le terrorisme……**231**

I/ L'interdiction découle du droit international général……**231**

II/ Une interdiction confirmée dans la lutte contre le terrorisme……...**232**

§ 2 : Les manifestations du soutien étatique au terrorisme……**233**

I/ Le soutien passif au terrorisme……**234**

II/ Le soutien actif au terrorisme……**236**

Section 2 : Le respect par les Etats de l'obligation positive : l'obligation d'agir préventivement contre le terrorisme……238

§ 1 : L'obligation générale de prévention contenue dans les conventions antiterroristes.....**238**

I/ L'obligation de prévention résultant des conventions et protocoles universels…….**239**

II/ L'obligation de prévention générale spécifique à trois convention régionales…….**241**

§ 2 : Les obligations préventives complémentaires de la résolution 1373 (2001)…….....**242**

I/ Le refus d'accorder l'asile aux terroristes……...**242**

II/ Le refus d'accorder le statut de réfugiés au terroristes……...**245**

III/ Le contrôle des frontières……..**247**

Section 3 : Les conséquences du non-respect par les Etats de leurs obligations en matière de lutte contre le terrorisme……..248

§ 1 : Les conséquences au regard du droit international général : la responsabilité internationale de l'Etat……...**248**

I/ La responsabilité internationale de l'Etat pour non-respect des obligations antiterroristes au regard des règles de droit international général sur la responsabilité…… **250**

A/ Les éléments constitutifs de la responsabilité internationale de l'Etat……..**250**

1/ L'attribution d'un fait internationalement illicite à l'Etat……..**250**

a) Faits des organes de l'Etat……..**251**

b) Faits de personnes ou de groupes privés…….**252**

2/ La violation d'une obligation internationale……...**254**

a) Les caractères de la violation……..**255**

b) Le contenu de l'obligation violée en la matière……..**256**

b-1/ La responsabilité de l'Etat pour absence de prévention et de répression du terrorisme..**256**
b-2/ LA responsabilité pour absence de coopération……..**258**

II/ La mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'Etat défaillant……..**259**

A/ La détermination de l'Etat pouvant invoquer la responsabilité de l'Etat fautif……**259**

1/ L'invocation de la responsabilité par l'Etat lésé……**260**

2/ L'invocation de la responsabilité par « l'Etat autre que l'Etat lésé »……**261**

B/ La réparation du préjudice par l'Etat auteur du fait internationalement illicite……**262**

C/ Les réactions possibles de l'Etat lésé et des Etats autres que l'Etat lésé……**264**

1/ Les mesures de rétorsion dans la lutte contre le terrorisme……**266**

a) La diversité des mesures de rétorsion……**266**

b) La pratique des Etats……...**267**

2/ Les contre-mesures *stricto sensu*.....**270**

a) Les conditions de mise en œuvre des contre-mesures *stricto sensu*……..**271**

a-1) Les conditions formelles……**271**

a-2) Les conditions relatives à la substance et à la durée……**272**

b) Les limites des contre-mesures *stricto sensu*……..**274**
b-1/ Les limites relatives à leur nature……**274**

b-2/ Les limites relative aux effets : les contre-mesures strictement interdites……..**275**

§ 2 : Les conséquences au regard de la pratique du Conseil de sécurité : les sanctions non militaires……..**276**

I/ Les sanctions non militaires……**277**

A/ Signification et contenu……**277**

B/ L'application des sanctions non militaires dans les trois cas déjà étudiés……**279**

1/ La Libye……..**279**

2/ Le Soudan……...**280**

3/ Les Taliban……**281**

II/ Du bon usage des sanctions contre les pays défaillant en matière de terrorisme……..**283**

A/ Les sanctions ciblées dites « *smart sanctions* »……**283**

B/ Des sanctions assorties de critères précis pour leur levée……..**284**

Chapitre 2 : La lutte contre le terrorisme et droits de l'homme : le dilemme entre l'obligation de protéger toute personne conte le terrorisme et l'obligation de respecter les droits de l'homme 285

Section 1 : L'obligation des Etats de protéger toute personne contre le terrorisme…...287

§ 1 : Les restrictions apportées aux droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme……**288**

§ 2 : Les dérogations apportées aux droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme……**290**

I/ Les conditions de fond……**291**

A/ Un danger exceptionnel menaçant l'existence de la nation……...**291**

B/ Des mesures dérogatoires proportionnelles……**293**

C/ La compatibilité des mesures dérogatoires aux obligations internationales de l'Etat……**295**

D/ Des mesures non discriminatoires…….**295**

II/ Les conditions de forme…….**296**

§ 3 : Les droits indérogeables…….**297**

Section 2 : L'obligation de respecter le caractère inviolable de certains droits fondamentaux dans la lutte contre le terrorisme……...299

§ 1 : Le droit à l'intégrité physique : l'interdiction absolue de la torture et de mauvais traitements et la lutte contre le terrorisme……..**300**

I/ Un discours inadmissible : la sécurité nationale contre les droits de l'homme……...**301**

II/ La justification de la torture dans la lutte contre le terrorisme : l'exception dite de la « bombe à retardement »……**302**

§ 2 : Le droit à la vie et lutte contre le terrorisme……...**304**

Chapitre 3: La place des victimes dans la lutte contre le terrorisme……..307

Section 1 : Les droits reconnus aux victimes d'actes de terrorisme……..308

§ 1 : L'accès à la justice et au traitement équitable…….**309**

§ 2 : Les services destinés aux victimes du terrorisme……...**311**

I/ Le droit d'être informé……**311**

II/ Le droit d'être assisté et accompagné…….**312**

III/ Le droit d'être protégé……..**312**

Section 2 : L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme……...313

§ 1 : Les fondements de l'indemnisation des victimes d'actes terroristes……..**314**

I/ L'exclusion de l'explication fondée sur la responsabilité de l'Etat……**314**

A/ La responsabilité de l'Etat pour faute……**315**

B/ La responsabilité de l'Etat pour risque……...**316**

II/ Un fondement largement établi : la garantie de l'Etat aux victimes du terrorisme……**317**

A/ L'impossible réparation des terroristes……..**318**

B/ Les arguments d'ordre humanitaire et politique…….**319**

§ 2 : Le système d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme :
l'exemple de la France…….**319**

I/ Le régime juridique applicable aux victimes d'actes de terrorisme……**320**

A/ L'évolution du régime d'indemnisation……**320**

B/ Les conditions légales d'indemnisation ……**321**

1/ Les conditions relatives aux victimes…….**321**

2/ Les conditions liées aux actes terroristes……**322**

a) la définition du terrorisme en France……..**322**

b) La date de commission de l'acte terroriste…….**323**

3/ Les conditions concernant les dommages couverts……**324**

II/ La procédure d'indemnisation devant le Fonds de garantie des victimes
d'actes de terrorisme (FGVAT)……..**325**

A/ La saisine du Fonds de garantie…….**326**

B/ L'offre d'indemnisation du Fonds ……**327**

C/ Les effets de l'offre d'indemnisation…….**328**

Conclusion du titre 1……...**329**

Titre 2 : **LA COOPERATION INTERNATIONALE : UNE CONDITION *SINE QUA NON* POUR UNE LUTTE EFFICACE ET DURABLE CONTRE LE TERRORISME…….331**

Chapitre 1: La coopération internationale : une obligation pour les Etats……332

Section 1: Les fondements juridiques de la coopération internationale contre le terrorisme…….332

§ 1 : La coopération découlant des conventions antiterroristes:
une coopération consentie……...**333**

I/ L'obligation générale d'échange de renseignements……...**333**

II/ Les autres mesures de coopération prévues dans les conventions antiterroristes……..**335**

A/ L'obligation d'alerte……**335**

B/ La coopération technique ……**336**

§ 2 : La coopération découlant des résolutions du conseil de sécurité :
une coopération imposée……...**337**

Section 2: Le corollaire de la coopération : l'assistance technique ……339

§ 1 : L'assistance technique multilatérale……...**339**

I/ L'assistance technique émanant des Nations Unies……...**339**

A/ L'assistance technique fournie par le Comité contre le terrorisme……**340**

B/ L'assistance technique apportée par l'Office des Nations Unies contre la drogue
et le crime (ONUDC) aux Etats……..**342**

1/ Le rôle de l'ONUDC dans la prévention du terrorisme……..**343**

2/ Les activités d'assistance technique de l'ONUDC……**344**

3/ Les outils d'assistance technique et publications de l'ONUDC……**345**

C/ L'assistance technique fournie par les institutions spécialisées……**346**

1/ Les activités d'assistance techniques de l'OACI……...**346**

2/ Les activités d'assistance technique de l'OMI……**348**

II/ L'assistance technique au sein de l'Union africaine: le CAERT……...**349**

§ 2 : L'assistance technique bilatérale dans la lutte antiterroriste……...**350**

I/ L'assistance technique fournie par l'Union européenne à des Etats tiers……...**350**

II/ L'assistance technique d'Etat à Etat : la pratique américaine……...**352**

Chapitre 2 : La nécessité de réponses complémentaires pour combattre le terrorisme……354

Section 1 : La nécessité de mettre un terme aux situations pouvant être exploitées par les terroristes…….354

§ 1 : La recherche de solution aux conflits violents……**355**

§ 2 : La lutte contre la discrimination et l'exclusion……..**357**

§ 3 : L'aide au développement : une action essentielle pour combattre le terreau social du terrorisme…….**358**

Section 2: La lutte contre les moyens d'action du terrorisme……..359

§ 1 : La lutte contre le financement du terrorisme……..**360**

I/ Le système mis en place pour freiner le financement du terrorisme……...**360**

A/ L'action de l'ONU contre le financement du terrorisme……...**361**

1/ La convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme……**361**

2/ La résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité……..**362**

B/ L'action du GAFI : les recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme……..**364**

II/ Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme……**366**

A/ Le renforcement de la traçabilité des flux financiers……**367**

B/ Le gel et la confiscation des avoirs des terroristes : les prescriptions de la convention de 1999, de la résolution 1373 (2001) et des recommandations spéciales du GAFI……..**368**

§ 2 : Empêcher les terroristes d'acquérir des armes……**369**

I/ Les armes classiques……**370**

A/ Le constat……...**370**

B/ Les mesures de prévention……**370**

II/ Les armes de destruction massive (ADM) ?.....**372**

A/ L'état des lieux……...**372**

B/ Les mesures de protection et de contrôle……...**374**

Section 3 : Le renforcement des mesures de sûreté du transport international……376

§ 1 : Le transport aérien : l'annexe 17 de l'OACI……..**376**

I/ Les obligations préventives de l'annexe 17……**377**

II/ Le suivi des mesures de sûreté ……**377**

§ 2 : Le transport maritime : le code « ISPS »de l'OMI……**378**

I/ Les obligations des Etats……**379**

II/ Les obligations des ports……**380**

III/ Les obligations des compagnies maritimes……...**381**

Conclusion du titre 2……...**382**

Conclusion de la deuxième partie……...**383**

Conclusion générale……**384**

Annexes……..**387**

Bibliographie……...**399**

Index……**433**

Table des matières……...**435**