

Droit international et terrorisme

Pascale MARTIN-BIDOU

Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Résumé : *Le droit international ne donne pas de définition du terrorisme. Cependant il élabore des règles qui visent à lutter contre les actes terroristes et les États coopèrent par l'adoption de conventions internationales. Si le cadre universel de l'Organisation des Nations Unies semble approprié, il n'est pas véritablement mis en œuvre et il est parfois difficile de trouver un fondement juridique solide à l'emploi de la force par les États dans leur lutte contre le terrorisme.*

1. Le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau mais depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, il a pris une autre ampleur, et les actes perpétrés et médiatisés par l'organisation « État islamique » ou encore Boko Haram ont fait évoluer la menace. Aujourd'hui plus que jamais le droit international est interrogé. Avec le terrorisme, il est confronté à des conflits asymétriques, c'est-à-dire des conflits qui n'opposent plus seulement des États mais qui concernent aussi des entités non étatiques. Au lendemain du 11 septembre Brigitte Stern évoquait un droit incantatoire avant les événements, inutilisé ou inadapté face aux événements, bref « désarmé »¹. C'était il y a 14 ans et pourtant il n'est pas certain que, depuis, le droit international se soit vraiment adapté aux nouvelles menaces auxquelles les États doivent faire face

2. **L'introuvable définition**² - La qualification du phénomène en droit international pose problème. Or, pour que la lutte contre le terrorisme soit efficace, il est nécessaire d'identifier et de qualifier la menace. Le vocabulaire employé n'est pas d'un grand secours. Ainsi, lorsque des chefs d'États parlent de « guerre contre le terrorisme »³, c'est une image destinée à marquer les esprits car il est difficile de considérer que ce soit à proprement parler une guerre à laquelle on appliquerait le droit de la guerre et qui reviendrait même à une certaine reconnaissance des terroristes. D'ailleurs, guerre contre qui ou entre qui et qui⁴ ?

Les conventions internationales relatives à la lutte contre le terrorisme donnent des définitions non pas du terrorisme mais des actes terroristes dont on peut toutefois tirer des caractéristiques constantes. Le terrorisme suppose un acte criminel grave, un usage indiscriminé de la violence, causant de graves dommages humains et matériels, dans le but de créer la terreur⁵. Reste la question des motifs ou de la légitimation politique de l'acte sur laquelle il n'y a pas d'accord.

3. Le droit international tente de mettre en place des mécanismes de prévention et de répression des actes terroristes. Les moyens sont avant tout internes. En effet, c'est le droit interne qui s'applique et les sanctions sont principalement d'ordre national. Les conventions internationales prescrivent aux États d'incriminer et de poursuivre les actes. De fait, les poursuites ont lieu

1 Brigitte Stern dans son Rapport introductif au colloque organisé par le CEDIN de Paris 1, « Le contexte juridique de « l'après » 11 septembre 2001 », *Le droit international face au terrorisme*, CEDIN Paris 1, *Cahiers internationaux* n° 17, Paris, Pedone, 2002, pp. 3-32, spéc. pp. 13 et s.

² Selon l'expression de Mario Bettati, *Le terrorisme, les voies de la coopération internationale*, Odile Jacob, Paris, 2013, 301 p., spéc. p. 88. V. aussi Jean-Marc Sorel, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ? », *Le droit international face au terrorisme, précit.*, spéc. pp. 35-68.

³ F. Hollande : « Le terrorisme, nous lui faisons la guerre », Vœux au corps diplomatique, 16 janv. 2015.

⁴ V. sur cette question les réflexions de B. Stern dans son rapport introductif précité, spéc. pp. 27 et suiv., elle suggère un nouveau concept de « guerre civile internationale », p. 32.

⁵ V. par exemple la définition de l'art. 2 de la convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-11.pdf>

essentiellement devant les juges internes en application du droit pénal de l'État⁶. Elles leur imposent aussi de prendre des mesures efficaces pour lutter contre le financement du terrorisme ou réprimer la prise d'otages par exemple.

4. Il existe en droit international deux façons d'appréhender la question selon que l'on retient la voie de l'unilatéralisme ou celle du multilatéralisme. Dans les deux hypothèses le cadre reste international car les États agissent en application de règles de droit international. Ils peuvent donc agir ensemble, collectivement, en particulier dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ou bien préférer un mode d'action plus individuel.

5. Dès l'entre-deux guerres, les États se sont préoccupés de lutter contre le terrorisme, cette préoccupation, qui s'est accrue dans les années 70, a encore progressé après les attentats du 11 septembre 2001 qui ont conduit à une adaptation du droit dont on trouve une nouvelle nécessité avec la lutte contre l'organisation « État islamique ».

6. Le droit international est un droit qui fait une grande part à la souveraineté des États et à des notions classiques de territoire, de souveraineté territoriale, alors que le terrorisme sort de ce cadre, et ne connaît pas les frontières des États. Dès lors, le droit international est-il adapté à la lutte contre les nouvelles formes de terrorisme⁷ ? Ainsi, force est de constater que si l'action collective offre un cadre universel qui apparaît mieux apte à combattre les nouvelles formes de terrorisme (I), la coopération interétatique reste la voie la plus utilisée par les États (II).

I. La difficile mise en œuvre du système de sécurité collective

7. Le terrorisme n'est pas un phénomène localisé. Dès lors, le cadre universel de l'Organisation des Nations Unies semble le plus approprié pour répondre à une menace qui ne connaît pas de frontière. L'Assemblée générale de l'Organisation s'est d'ailleurs préoccupée dès 1972 de la lutte contre le terrorisme⁸, et par sa résolution 51/210 du 16 janvier 1997, elle a créé un Comité spécial chargé d'élaborer des conventions internationales⁹.

8. En vertu de l'article 24 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité des Nations Unies a « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Si le Conseil de sécurité a adopté des résolutions dès les années 90, qui visaient plus spécifiquement à sanctionner les États soupçonnés d'avoir des liens avec des groupes terroristes, son action s'est intensifiée après les attentats du 11 septembre 2001¹⁰. En effet, dès le lendemain, le 12 septembre 2001, le Conseil adopte la résolution 1368 dans laquelle il qualifie le terrorisme de « menace à la paix et à la sécurité internationales », se plaçant alors dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹¹. Il renforce sa position dans la résolution du 28 septembre 2001 et crée le Comité contre le terrorisme¹². Il maintiendra cette qualification dans les résolutions qui suivront,

⁶ Sauf exception, comme le cas de Tribunal spécial pour le Liban, tribunal mixte créé par un accord entre le Liban et l'ONU du 6 fév. 2007 afin de juger les responsables de l'assassinat en février 2005 de l'ancien Premier ministre libanais, Rafiq Hariri et des attentats au Liban depuis octobre 2004, <http://www.stl-tsl.org/fr/>

⁷ Si après les attentats du 11 septembre 2001, Al-Qaida a pu être relié au régime des Taliban en Afghanistan, la situation est différente en ce qui concerne des organisations comme Daech ou Boko Haram qu'il est impossible de rattacher à un État ou un régime en particulier.

⁸ Résolution 3034 (XXVII) Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines ou compromet les libertés fondamentales, du 18 déc. 1972, 27^e session, A/RES/3034(XXVII).

⁹ A/RES/51/210, §9. Sur les conventions internationales, v. *infra*. En septembre 2006, l'Assemblée générale adopte la « Stratégie antiterroriste mondiale » (A/RES/60/288, 8 sept. 2006).

¹⁰ Le 19 sept. 1999, le Conseil de sécurité adoptait une première résolution générale condamnant tous les actes de terrorisme, Résolution 1269 (1999), S/RES/1269 (1999).

¹¹ S/RES/1368 (2001).

¹² S/RES/1373 (2001), §6.

notamment celle du 15 août 2014 dans laquelle il condamne l'État islamique d'Irak et au Levant¹³ et rappelle qu'il agit en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'action de l'ONU et de ses membres dans le cadre de ce chapitre de la Charte soulève deux questions. Celle du fondement du recours à la force pour lutter contre le terrorisme (A) et celle des outils des organes de l'ONU et finalement du rôle de l'Organisation mondiale (B).

A) Le fondement du recours à la force - la légitime défense ?

9. Dans la résolution 1368, du 12 septembre 2001, le Conseil reconnaît « le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte ». L'action des États dans la lutte contre le terrorisme sera donc essentiellement unilatérale sur le fondement de la légitime défense. En 2002, le juge G. Guillaume estimait que les attentats du 11 septembre ont « *marqué le retour en force des États sur la scène internationale* »¹⁴, la lutte contre le terrorisme présente aujourd'hui encore cette caractéristique, même si le Conseil de sécurité insiste sur la nécessité d'une démarche globale¹⁵.

10. De fait, en 2001, les Nations Unies se sont bien fondées sur la légitime défense pour permettre le recours à la force armée pour lutter contre le terrorisme d'Al-Qaïda¹⁶. En rappelant le droit « inhérent », « naturel » dans le texte français de l'article 51 de la Charte, le Conseil permettait aux États-Unis, conduisant une coalition d'États, d'agir contre le régime des Taliban en Afghanistan, soupçonné d'héberger et d'aider l'organisation terroriste. Il n'y eut aucune action collective de recours à la force, et les mesures qui seront ensuite adoptées, par le Conseil dans la résolution 1373, n'impliqueront pas le recours à la force¹⁷.

De nombreuses questions ont été soulevées à propos de l'utilisation de la légitime défense pour justifier l'attaque contre l'Afghanistan. En effet, l'article 51 de la Charte consacre le droit de légitime défense lorsque l'État membre fait l'objet d'une agression armée d'un État. Dès lors, on a pu s'interroger sur l'agression dont les États-Unis ont fait l'objet¹⁸, en particulier sur les auteurs de cette agression, il a fallu établir un lien entre l'organisation terroriste Al-Qaïda et le régime des Taliban alors au pouvoir en Afghanistan¹⁹. Pour autant le recours à la force restera ici hors du cadre onusien²⁰, car la Charte encadre de façon précise le droit de légitime défense.

11. Il en est de même pour la lutte contre Daech. Des sanctions ont certes été adoptées mais le recours à la force en Irak et en Syrie n'entre pas non plus dans le cadre de l'Organisation mondiale.

12. A partir de septembre 2014 les forces américaines et françaises, rejointes par plusieurs États, vont fournir un appui aérien aux troupes irakiennes et kurdes sans qu'il ne soit question d'une

¹³ Résolution 2170 (2014), S/RES/2170 (2014). Cette qualification est réaffirmée dans les résolutions qui suivront en 2014 et 2015.

¹⁴ V. Gilbert Guillaume dans sa préface de l'ouvrage *Le droit international face au terrorisme*, CEDIN Paris 1, *Cahiers internationaux* n° 17, Paris, Pedone, 2002. V. aussi G. Guillaume, « Terrorisme et droit international », *RCADI* vol. 215, 1989, pp. 287-416.

¹⁵ Rés. 2170 précitée, 7ème considérant du préambule.

¹⁶ V. Joe Verhoeven, « Les étirements de la légitime défense », *AFDI* 2002, pp. 49-80 ; P.-M. Eisemann, « Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense » et Pierre Klein, « Vers la reconnaissance progressive d'un droit à des représailles armées ? », *Le droit international face au terrorisme*, CEDIN Paris1, *Cahiers internationaux* n° 17, Pedone, Paris, 2002, spéc. pp. 239-257.

¹⁷ Pour « musclées » qu'elles aient été, v. Luigi Condorelli, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », *RGDIP* 2001/4, pp. 829-848.

¹⁸ V. en particulier l'article précité de J. Verhoeven, pp. 54-64.

¹⁹ La Cour internationale de Justice dans son avis sur le mur en territoire palestinien, rappelle que l'article 51 suppose une agression armée d'un État contre un autre État, CIJ, Avis du 9 juil. 2004, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, § 139.

²⁰ L'ONU autorisera, après la chute des Taliban, le déploiement d'une force internationale d'assistance à la sécurité. Résolution du 20 déc. 2001 (S/RES/1386 (2001), voir aussi les résolutions de la même année : 1378 et 1383.

intervention au sol. La justification de ces interventions en Irak est la sollicitation du gouvernement irakien, ce qui constitue une base juridique incontestable, les forces étrangères viennent en appui des forces irakiennes.

13. En revanche, les frappes aériennes qui auront lieu en Syrie ne peuvent prétendre à la même légitimité, ce qui conduit à s'interroger sur leur licéité. Le gouvernement de Damas n'a pas sollicité, quant à lui, l'intervention internationale, mais les États-Unis l'ont informé de leur décision d'intervenir. Or, si le gouvernement syrien ne protesta pas contre les frappes, il est hasardeux de voir un acquiescement de la Syrie dans son absence de protestation²¹. La légitime défense peut-elle être invoquée en l'espèce, dans le cas de la Syrie ? Ce terrain permettrait d'ôter son caractère illicite à l'intervention de la coalition. Mais les frappes en Syrie ne peuvent être justifiées par la défense de l'Irak. Peut-être pourraient-elles l'être pour la défense d'États voisins. En effet, cinq monarchies arabes²² participent à la coalition et on peut considérer que leur existence est menacée par Daech. Toutefois, l'agression n'émane pas d'un État même si l'entité recherche la conquête et le contrôle de territoires et de ressources économiques, et on peut penser avec Ph. Weckel que « le recours à la légitime défense est un pis-aller dans cette situation qui relève essentiellement de la sécurité collective »²³.

14. Cependant, le système de sécurité collective ne fonctionne pas du fait du veto russe qui conduit à un blocage du Conseil de sécurité. D'ailleurs, en 2001 déjà, pourtant sans blocage d'un membre permanent, ce n'est pas non plus la sécurité collective qui a été actionnée. Faut-il en déduire qu'elle n'est pas adaptée à ce type de menace ? Ce n'est pas à exclure puisque le mécanisme imaginé en 1945 n'envisageait pas ce type de situation²⁴. Pourtant, il serait injuste de considérer que la sécurité collective est inexistante, car l'ONU et en particulier le Conseil de sécurité a mis en œuvre un certain nombre d'actions visant à lutter contre le terrorisme.

B) Le rôle de l'Organisation des Nations Unies

15. Les différents organes de l'Organisation mondiale se sont préoccupés de la question. Ils l'ont fait par l'élaboration de plans d'actions et la création d'organismes spécifiques mais aussi, en ce qui concerne le Conseil de sécurité, par l'édiction de sanctions.

16. L'Assemblée Générale a adopté un plan d'action, la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, par sa résolution du 8 septembre 2006²⁵ qui rappelle l'engagement pris lors du sommet mondial en septembre 2005²⁶. L'Assemblée rappelant que le terrorisme « constitue une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité internationales » souligne l'importance de prendre des mesures préventives du terrorisme mais aussi de le combattre notamment par le respect des droits de l'homme et la reconnaissance de la primauté du droit.

17. Le Secrétaire général, quant à lui, a créé une Équipe spéciale de lutte antiterroriste chargée

²¹ Ce sera la position du ministre des affaires étrangères russe le 23 sept. 2014. V. Philippe Weckel, « Frappes internationales en Syrie contre Daech : Armageddon », *Sentinelle* n° 404 du 28 septembre 2014, http://pre.sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2014/20140928_bull_404/bulletin_sentinelle_404.php#830

²² Il s'agit de l'Arabie-Saoudite, des Émirats arabes unis, de la Jordanie, du Qatar et de Bahreïn.

²³ Article précité.

²⁴ V. Hélène Tigroudja, « Quel(s) droit(s) applicable(s) à la « guerre au terrorisme » ? » *AFDI*, 2002, vol. 48, pp. 81-102, spéc. pp. 89-93.

²⁵ Document A/RES/60/288 (la stratégie est annexée à la résolution).

²⁶ Ce sommet s'est tenu les 14 et 16 sept. 2005 et portait sur le développement, la sécurité, les droits de l'homme et la réforme de l'ONU. A la suite du sommet le Secrétaire général des Nations Unies a élaboré un rapport en mai 2006 qui contenait des recommandations qui ont servi de base à l'élaboration de la Stratégie. La Stratégie fait l'objet d'un suivi de sa mise en œuvre. V. notamment le rapport du Secrétaire général de juillet 2010, doc. A/65/175, www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/65/175.

de coordonner les actions des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme²⁷. En 2011, il créait le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, placé sous son autorité, pour veiller à la mise en œuvre de la Stratégie²⁸.

18. Le Conseil de sécurité s'est préoccupé de la lutte contre le terrorisme avant les attentats du 11 septembre en adoptant, dès les années 1990, des sanctions contre les États qu'il soupçonnait avoir des liens avec le terrorisme comme la Libye ou le Soudan, il avait également créé, en 1999, le « Comité 1267 » par la résolution 1267²⁹. Après les attentats du 11 septembre 2001 le Conseil de sécurité a créé un nouvel organe subsidiaire, le Comité contre le terrorisme³⁰ auquel les États rendent compte des mesures qu'ils prennent en application de la résolution 1373 qui impose aux États de prendre des mesures pour prévenir les actes terroristes et de les réprimer pénalement.

19. Les sanctions - Une des mesures classiques du CSNU est l'édition de sanctions à l'égard de personnalités quand elles sont soupçonnées de liens avec des terroristes. Les premières décisions du Conseil ont visé les États soupçonnés d'aider des groupes terroristes. Ainsi la résolution 748 du 31 mars 1992 décide d'un embargo contre la Libye, à la suite des attentats de Lockerbie en 1988 et du DC-10 d'UTA au Niger en 1989, dans laquelle il décide que la Libye doit cesser « *de manière définitive toute forme d'action terroriste et toute assistance aux groupes terroristes et (...) montrer sa renonciation au terrorisme* »³¹. De façon générale, parmi les mesures décidées par le Conseil de sécurité figure l'obligation pour les États d'incriminer toutes les aides au terrorisme.

20. Trois séries de mesures sont décidées par les résolutions et le Comité contre le terrorisme veille à leur respect par les États. Ces sanctions visent des personnes et des entités qui sont inscrites sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaïda³².

21. Gel des avoirs - Dans leur ensemble, les résolutions du Conseil visent à tarir les sources de financement des groupes terroristes. Il décide de geler les avoirs de personnes ou entités désignées dans les résolutions dès 1999³³. La résolution 1373 de 2001 érige pour les États d'une façon générale une obligation de geler les fonds des groupes terroristes et de prévenir le financement des actes de terrorisme³⁴. Cette obligation générale est réaffirmée par la résolution 2161 du 17 juin 2014³⁵ qui impose le gel des avoirs financiers de l'État islamique d'Irak et du Levant, du Front el-Nosra ainsi que des individus, groupes ou entités associés à Al-Qaïda.

22. Interdiction de voyager - Les résolutions du Conseil édictent également des interdictions de voyager qui visent des personnes désignées qui figurent sur la Liste.

²⁷ Cette Équipe a été créée en juillet 2005, <http://www.un.org/fr/terrorism/ctitf/index.shtml>

²⁸ Sur le Centre v. www.un.org/fr/terrorism/ctitf/uncct/index.shtml.

²⁹ Doc. S/RES/1267 (1999), 15 oct. 1999, sur le « comité 1267 » également appelé « Comité des sanctions contre Al-Qaïda », www.un.org/french/sc/committees/1267/.

³⁰ Résolution du 28 sept. 2001, doc. S/RES/1373 (2001), www.un.org/fr/sc/ctc/index.html. Deux autres organes subsidiaires ont été créés par le Conseil de sécurité : par la résolution 1540 du 28 avr. 2004 (S/RES/1540 (2004)), le « Comité 1540 » qui veille à ce que les États interdisent aux groupes terroristes l'accès aux armes de destruction massive (www.un.org/fr/sc/1540/) et par le « Groupe de travail 1566 », par la résolution 1566 du 8 oct. 2004 (S/RES/1566 (2004)) chargé notamment de créer un fonds de compensation pour les victimes du terrorisme. www.un.org/french/sc/committees/groupe/1566/index.shtml.

³¹ S/RES/748 (1992).

³² La Liste peut être consultée : www.un.org/french/sc/committees/1267/consolist.shtml. La Liste est régulièrement mise à jour.

³³ Résolution du 15 oct. 1999, S/RES/1267 (1999) qui gèlent les ressources financières des biens appartenant aux Taliban ou contrôlés par eux. La résolution 1333 du 19 déc. 2000 (S/RES/1333 (2000)) étendant ces sanctions à Al-Qaïda. Elle sera complétée par d'autres résolutions.

³⁴ V. Nicolas Angelet, « Vers un renforcement de la prévention et la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques ? », *Le droit international face au terrorisme, précit.*, pp. 219-237.

³⁵ Doc. S/RES/2161 (2014), §11.

23. Embargo sur les armes - C'est la troisième série de mesures. Elle a pour but d'empêcher la fourniture, par tous moyens, d'armements, d'assistance ou de conseils techniques aux personnes ou entités figurant sur la Liste.

24. Évolution des mesures - Parallèlement à ces mesures classiques, d'autres actions sont envisagées pour faire face à l'évolution de la menace.

25. Ainsi, la résolution 2178 du 24 septembre 2014 cherche à s'attaquer à une des racines du terrorisme, l'afflux vers les zones de combats de terroristes étrangers³⁶, en demandant aux États de prendre des mesures pour éliminer la propagation du terrorisme par la propagande et d'empêcher la circulation des terroristes et des groupes terroristes. Le Conseil de sécurité prévoit aussi que les États qualifient les infractions pénales liées au départ de combattants étrangers et coopèrent pour la poursuite de leurs auteurs.

26. En février 2015, le Conseil élargit la notion d'assistance au terrorisme. Il adopte la résolution 2199³⁷ qui concerne en particulier le pétrole acheté par des groupes et d'une façon générale, tout commerce avec eux, et donc aussi les trafics divers, d'antiquités, de personnes ... et condamne les destructions du patrimoine culturel, les enlèvements et prises d'otages. La résolution précise que le gel des avoirs concerne toutes les ressources financières et économiques y compris « celles qui sont utilisées pour l'hébergement de sites Internet et de service connexes » mettant ainsi en garde les hébergeurs de sites Internet. Enfin, il convient de remarquer que les dernières résolutions luttant contre de nouvelles formes de terrorismes insistent sur la nécessité de respecter l'état de droit et les droits fondamentaux dans la lutte contre le terrorisme.

II. Le recours privilégié à la coopération interétatique

27. C'est dans un cadre traditionnel que les États coopèrent pour lutter contre le terrorisme. L'État a une obligation générale, d'origine coutumière, de diligence. Il ne doit pas admettre sur son territoire des activités qui pourraient causer un préjudice à d'autres États. Cette obligation vaut aussi en matière de terrorisme comme l'a rappelé la Cour internationale de Justice dans l'affaire qui opposa le Nicaragua aux États-Unis à propos de l'aide américaine aux rebelles antisandinistes qui leur avait permis de mener au Nicaragua des actions terroristes³⁸. Dès 1937, une convention pour la prévention et la répression du terrorisme est adoptée sous l'égide de la SDN³⁹. Mais c'est surtout à partir des années 1970 que les États vont accroître leurs activités conventionnelles. On assiste alors à l'adoption de plusieurs conventions internationales spécialisées qui traitent d'un type de terrorisme ou encore de moyens de lutte contre ce phénomène⁴⁰ (A). Malgré un accroissement des ratifications de ces conventions par les États après les attentats du 11 septembre 2001, ils ne sont toujours pas parvenus à se mettre d'accord sur l'élaboration d'une convention générale (B).

³⁶ Doc. S/RES/2178 (2014). Dans sa résolution du 15 août 2015, le Conseil demandait déjà aux États de prendre des mesures nationales pour endiguer le flux des combattants terroristes étrangers (S/RS/2170 (2014)), mais dans la résolution de septembre il décide que les États « *doivent (...) prévenir et éliminer les activités de recrutement* » (§5 de la résolution S/RES/2178 (2014)).

³⁷ Résolution du 12 fév. 2015, S/RES/2199 (2015).

³⁸ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. *Recueil* 1986, p. 14.

³⁹ Signée le 16 nov. 1937, elle est adoptée à la suite de l'assassinat du roi Alexandre 1^{er} de Yougoslavie à Marseille. Consultable sur http://legal.un.org/avl/pdf/Is/RM/LoN_Convention_on_Terrorism.pdf

⁴⁰ M. Bettati répertorie 27 traités internationaux contre le terrorisme. M. Bettati, *Le Terrorisme, Les voies de la coopération internationale*, Odile Jacob, Paris, 2013, 301 p., voir Annexe 2, p. 263.

A) Les conventions internationales spécialisées

28. D'une façon générale, ces conventions prévoient des obligations de coopération et d'adoption de mesures internes par les Parties. Une obligation d'incriminer les infractions en droit interne et celle de poursuivre les auteurs des infractions ou de les extradier. L'application de ces textes internationaux implique un élément d'extranéité, ils ne s'appliquent pas si l'infraction a été commise à l'intérieur d'un État et que les auteurs présumés et les victimes ont la nationalité de cet État.

29. Une première catégorie de conventions a pour objet de lutter contre des faits de terrorisme commis à bord des aéronefs ou des navires. Ces textes figurent parmi les premiers adoptés car c'est en mer et dans les airs que se manifestèrent les premiers actes terroristes. La piraterie aérienne est une forme importante de terrorisme par les détournements d'avions et/ou leur destruction allant jusqu'à lancer l'avion et ses passagers sur une cible comme ce fut le cas des attentats du 11 septembre 2001. Dès 1963, une convention fut adoptée à Tokyo⁴¹, mais c'est surtout à la suite de la multiplication d'actes de terrorisme à l'encontre des aéronefs à la fin des années 1960 que les États, sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) élaborent plusieurs textes visant à lutter contre ce fléau. Le 16 décembre 1970 ils adoptent la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs⁴², puis l'année suivante, à Montréal, la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile⁴³. Ces textes érigent en infraction ces actes qui doivent être réprimés par les droits internes des États qui s'engagent à poursuivre ou à extradier leurs auteurs.

30. Quant à la piraterie maritime, elle peut poursuivre deux catégories de buts qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer car ils sont parfois liés. En effet à côté des actions « politiques » se rencontrent fréquemment des actes dont l'objet est la réalisation de profits. Le 10 mars 1988, sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI), les États signèrent à Rome la convention pour la répression des actes illicites contre la sûreté de la navigation maritime⁴⁴. Le régime mis en place est assez proche de celui de lutte contre le terrorisme en matière de navigation aérienne. La convention érige en infraction des actes de violence de nature à compromettre la sécurité de la navigation des navires.

31. La protection des personnes, la lutte contre la prise d'otages - Ce sont aussi de graves événements qui ont conduit les États à adopter des conventions visant à lutter contre ces actes de terrorisme⁴⁵. La convention internationale contre la prise d'otages des Nations Unies adoptée à New York le 17 décembre 1979, a pour objectif de développer la coopération entre les États et l'adoption

⁴¹ Convention du 14 sept. 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenus à bord des aéronefs, *Recueil des traités des Nations Unies (RTNU)*, 1969, n°10106 (186 Parties au 13 juillet 2015). L'état des ratifications des conventions relatives à l'aviation civile peut être consulté sur le site de l'OACI : www.icao.int/secretariat/legal/Pages/FR/TreatyCollection_FR.aspx

⁴² Signée à La Haye, *Recueil des traités des Nations Unies*, 1973, n°12325 (185 États partie au 13 juillet 2015).

⁴³ Convention du 23 sept. 1971, *Recueil des traités des Nations Unies*, 1975, n°14118 (188 États parties au 13 juillet 2015). Ce texte sera complété par le protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant l'aviation civile internationale signé à Montréal le 24 fév. 1988.

⁴⁴ *RTNU*, 1992, n° 29004. Une fois de plus c'est un grave événement qui va conduire à l'adoption de ce texte : le 7 oct. 1985, un commando palestinien qui demande la libération de détenus palestiniens en Israël, capture un paquebot italien, l'Achille Lauro, prenant en otage ses passagers. Djamchid Momtaz, « La convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime », *AFDI* 1988, pp. 589-600. Les États adoptèrent le même jour un protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, *RTNU*, 1992, n° 29004. Ce texte adapte la convention sur la sécurité de la navigation maritime au cas particulier des plates-formes situées sur le plateau continental. La convention de 1988 et le protocole de 1988 furent complétés par des protocoles signés à Londres le 14 oct. 2005.

⁴⁵ Le 5 sept. 1972, des membres de l'équipe israélienne furent pris en otage par le commando palestinien « septembre noir » lors des jeux olympiques de Munich.

de mesures pour lutter contre ces actes en poursuivant ou en extradant les auteurs⁴⁶. Les personnes jouissant d'une protection internationale font l'objet d'une protection accrue. Ainsi, le 14 décembre 1973, une convention pour la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques prévoit que les États prennent des mesures pour réprimer et poursuivre les auteurs de ces infractions ou les extradier. Les personnes protégées sont les chefs d'États, de gouvernement, les diplomates, de même que les représentants d'organisations internationales⁴⁷.

32. La lutte contre les moyens du terrorisme. Une autre approche consiste à lutter contre certains actes terroristes en appréhendant les moyens utilisés par les terroristes.

33. Les États se sont tout d'abord préoccupés de l'utilisation de matières nucléaires en vue de commettre des attentats. La convention sur la protection physique des matières nucléaires impose aux États de prendre des mesures de protection de ces matières lors de leur transport et de leur stockage sur leur territoire, ils doivent également établir leur compétence pour poursuivre conformément à leur droit interne ces infractions que sont la détention, l'utilisation, la cession illégales ou le vol⁴⁸. En 2005, les États adoptèrent, dans le cadre des Nations Unies, une convention générale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire dans laquelle ils érigent en infraction le fait de détenir des matières radioactives dans le but de causer la mort d'une personne ou de lui causer de graves dommages corporels ou dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement⁴⁹. Les Parties s'engagent à poursuivre ou à extradier les auteurs de ces infractions.

34. A la suite de l'attentat en 1988 contre le vol 103 de la Pan Am qui explosa au-dessus de Lockerbie, les États adoptèrent la convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection⁵⁰. Ce texte prévoit le marquage de ces explosifs -par des agents de détection qui sont des substances chimiques listées dans l'annexe technique à la convention- qui ont notamment été utilisés pour la destruction d'aéronefs. Les États s'engagent à interdire et à empêcher la fabrication sur son territoire d'explosifs non marqués et à exercer un contrôle strict sur leur détention et leurs échanges. La convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997 stipule que chaque État partie prend des mesures en droit interne pour qualifier et réprimer les infractions en établissant sa compétence⁵¹.

35. Enfin, et surtout, la lutte contre le financement du terrorisme constitue un moyen essentiel. Les sources de financement sont diverses⁵², elles sont indispensables à l'action terroriste qui coûte

⁴⁶ RTNU, 1982, n° 21931. 167 États parties au 13 juil. 2015.

⁴⁷ RTNU, 1977, n° 15410. 172 États parties au 13 juil. 2015. Dans l'affaire relative au Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, la Cour internationale de Justice, a considéré que la prise d'otages était principalement imputable à l'Etat iranien et c'est donc sur le fondement des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et consulaires (1963) qu'elle a rendu son arrêt le 24 mai 1980, *Rec.* 1980.

⁴⁸ Art. 7, convention sur la protection physique des matières nucléaires, Vienne, adoptée le 26 oct. 1979 et ouverte à la signature le 3 mars 1980, RTNU 1987, n° 24631 (142 États parties au 13 juil. 2015). Ce texte a été amendé le 8 juil. 2005 afin notamment de renforcer la coopération des États en cas d'urgence pour localiser et récupérer des matières nucléaires manquantes ou volées.

⁴⁹ Art. 2, Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, 13 avr. 2005, <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-15.pdf>. Il faut noter que seuls 71 États sont parties à cette convention au 13 juil. 2015. V également Muriel Rambour, « Le nucléaire et le terrorisme », Lutter contre le terrorisme aujourd'hui, *RISEO* 2015-2.

⁵⁰ Convention du 1^{er} mars 1991, <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-french.pdf>. (144 États parties au 13 juil. 2015).

⁵¹ Convention du 15 déc. 1997, <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-9.pdf> (164 États parties au 13 juil. 2015).

⁵² V. M. Bettati, *op.cit.*, spéc. pp. 117-120. Les principales sources proviennent du trafic de stupéfiants, de certains États, et de dons de particuliers ou d'organismes à but non lucratif. Yas Banifatemi, « La lutte contre le financement du terrorisme international », *AFDI* 2002, pp.103-128.

cher. La convention internationale pour la répression du terrorisme, fut signée le 9 décembre 1999⁵³. Elle érige en infraction le fait de fournir des fonds à un groupe terroriste ou dans le but de commettre des actes de terrorisme. Chaque Partie prend des mesures dans son droit interne pour poursuivre les auteurs de ces infractions, notamment afin que les personnes morales puissent voir, elles aussi, leur responsabilité engagée⁵⁴. La convention prévoit également que les États parties prennent des mesures pour identifier, détecter, geler, saisir ou confisquer les fonds utilisés pour commettre des actes de terrorisme⁵⁵.

36. On assiste donc à un « éparpillement conventionnel »⁵⁶. De plus, toutes ces conventions n'ont pas eu le même succès, si certaines sont largement ratifiées par les États, comme celles relatives à la sécurité de la navigation aérienne, d'autres les ont moins attirés⁵⁷.

37. La coopération régionale est plus efficace. Des valeurs ou des intérêts communs à plusieurs États d'une même région favorisent la mise en œuvre d'une action plus cohérente. Plusieurs organisations internationales régionales ont été à l'origine de conventions antiterroristes⁵⁸. Dès le début des années 1970, l'Organisation des États américains (OEA) fut le cadre de l'adoption de la convention pour la prévention et la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de crimes contre les personnes ou d'actes d'extorsion connexes qui ont une portée internationale⁵⁹. Mais les autres organisations internationales ne sont pas en reste, puisque de l'Association des Nations du Sud-est asiatique à l'Organisation de l'Unité Africaine en passant par la Communauté des États indépendants ou encore l'Organisation de la Conférence islamique, elles ont toutes élaboré des conventions visant à lutter contre le terrorisme⁶⁰.

38. Le Conseil de l'Europe s'est également préoccupé de la lutte anti-terroriste. Ainsi la convention européenne pour la répression du terrorisme demande aux États de considérer les infractions comme non politiques et par conséquent « extradables »⁶¹. Cela est confirmé par la convention de Varsovie du 16 mai 2005, qui prévoit que les États établissent leur compétence⁶².

B) L'échec d'une convention générale

39. Il n'existe pas de traité général de lutte contre le terrorisme. Les seuls textes généraux qui prohibent le terrorisme sont ceux de droit international humanitaire, c'est-à-dire, l'article 33 de la 4^{ème} convention de Genève du 12 août 1949 et les articles 51 et 13, respectivement des Protocoles 1 et 2 du 8 juin 1977⁶³. D'après le premier texte qui est relatif à la protection des personnes civiles en temps de guerre, les mesures de terrorisme sont interdites. Les textes des Protocoles 1 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux et 2 relatifs à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, interdisent les actes ou menaces de violence dont le but

⁵³ <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/french-18-11.pdf> (173 États parties au 13 juil. 2015).

⁵⁴ Convention précitée, art. 5.

⁵⁵ Convention précitée, art. 8.

⁵⁶ M. Bettati, *op. cit.*, p. 112.

⁵⁷ C'est le cas des protocoles de 2005 aux textes de 1988 sur la sécurité maritime. Sur les conventions de lutte contre le terrorisme, v. le site du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies : www.un.org/fr/sc/ctc/laws.html. On remarque cependant que les ratifications des conventions par les États ont été plus nombreuses après les attentats du 11 septembre 2001.

⁵⁸ Pour l'action de l'Union européenne, v. la contribution de Anne-Sophie Traversac dans ce volume, « Les politiques européennes de lutte contre le terrorisme », *Lutter contre le terrorisme aujourd'hui, RISEO* 2015-2

⁵⁹ 2 fév. 1971, *RTNU* 1989, n°24381.

⁶⁰ Pour une liste de ces conventions v. M. Bettati, *op.cit.*, Annexe 2, p.263.

⁶¹ Convention du 27 janv. 1977, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/090.htm>. 46 ratifications au 13 juil. 2015.

⁶² Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/196.htm>. 33 ratifications au 13 juil. 2015.

⁶³ Ces textes peuvent être consultés sur le site internet du Comité international de la Croix-Rouge : www.icrc.org.

principal est de répandre la terreur parmi la population civile. Toutefois la portée de ces textes est très relative puisqu'ils ne s'appliquent qu'en cas de conflit armé, alors que la plupart des actions terroristes sont perpétrées en temps de paix, ce n'est, par conséquent, pas le droit de la guerre qu'on applique à la lutte contre le terrorisme.

40. Le projet d'adopter une convention générale contre le terrorisme remonte à 1996 lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies décide, dans sa résolution 51/210, de créer un Comité spécial chargé d'élaborer des conventions spéciales mais aussi d'examiner comment compléter le cadre juridique⁶⁴. Il travaille depuis septembre 2000 sur un projet proposé par l'Inde⁶⁵. Aujourd'hui encore les États, s'ils semblent d'accord sur plusieurs dispositions, ne sont pas parvenus à un accord ; la difficulté vient de l'absence de consensus sur la définition du terrorisme. Certains États, notamment ceux du Mouvement des non-alignés, insistent pour que la différence soit bien faite entre terrorisme et lutte de libération des peuples sous occupation étrangère, de même qu'ils rappellent que le terrorisme ne doit pas être associé à une religion, à un groupe ethnique ou à une nationalité.

41. Au terme de cette courte étude, on peut constater que s'il n'y a pas accord sur la définition du terrorisme, en raison notamment de la délicate question des motifs de l'acte, les actes eux-mêmes sont largement appréhendés par le droit international. La coopération étudiée, normative pour l'essentiel, est complétée par une coopération opérationnelle qui est fondamentale grâce au recueil et à l'échange d'informations sur des individus ou des groupes soupçonnés d'activités terroristes⁶⁶ ou la mise en œuvre d'actions communes adaptées aux nouvelles menaces⁶⁷.

⁶⁴ Résolution du 17 déc. 1996, « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/51/210&Lang=F. Elle vient compléter une précédente déclaration du 9 décembre 1994, résolution 49/60.

⁶⁵ Le texte du projet (A/C.6/65/L.10) : www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.6/65/L.10&Lang=F. V. P. d'Argent, « Examen du projet de convention générale sur le terrorisme international », *Le droit international face au terrorisme*, CEDIN Paris1, Cahiers internationaux n° 17, 2002, Paris, Pedone, spéc. pp. 121-140.

⁶⁶ On peut à cet égard souligner l'action d'Interpol par le Groupe Fusion créée en 2002 et aussi par la lutte contre certaines formes de terrorisme (bioterrorisme, terrorisme nucléaire ou chimique), www.interpol.int/fr/Criminalit%C3%A9/Terrorisme/Terrorisme.

⁶⁷ Depuis le 1^{er} juil. 2015 l'unité Internet d'Europol a pour mission de lutter contre les actions de propagande de Daech sur les médias sociaux.