



**PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE MEDITERRANEAN
ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE LA MEDITERRANEE**

الجمعية البرلمانية للبحر الأبيض المتوسط

1^{ère} Commission permanente sur la Coopération Politique et la Sécurité

Groupe de Réflexion sur la Définition du Terrorisme

**Co-Rapporteurs : Mme. Aşkın Asan (Turquie)
M. Tayseer Quba'a (Palestine)**

***Rapport approuvé par la 1^{ère} Commission permanente
lors de sa 4^{ème} réunion le 24 Juin 2009 à Lisbonne****

Introduction

N'étant plus confiné aux frontières nationales, le terrorisme est en passe de devenir l'un des problèmes majeurs de l'humanité. Les terroristes ne ciblent pas seulement un État ou une société, mais le monde et le patrimoine de l'humanité, y compris les valeurs de liberté, de démocratie et des droits de l'homme. Pour reprendre les mots de Sergey Nechaev, le terroriste est « un être voué à l'échec... Il est l'ennemi implacable de ce monde, et s'il continue d'y vivre, c'est seulement pour le détruire plus efficacement ... Il n'y a pas de place ici pour une quelconque forme de romantisme, de sentimentalisme, de ravissement ou d'enthousiasme » (Nechaev 1869: 68-70).

Pour qu'une politique antiterroriste soit efficace, la coopération des acteurs internationaux est indispensable. En tant que membres de la société internationale, les Etats sont conscients de la nécessité de mettre en place des mesures internationales afin de gérer ce problème qui ne peut être résolu par des actions unilatérales. Des étapes importantes ont, par ailleurs été franchies dans la voie de la coopération, annonciatrices peut-être d'une définition commune du terrorisme, qui serait une avancée majeure vers la solution.

L'objectif de ce rapport est d'examiner attentivement la nécessité d'une définition commune du terrorisme élaborée par la communauté internationale, préférablement à travers les Nations Unies. A cette fin, le présent rapport expliquera le contexte historique et les sources de légitimation du terrorisme, accompagnés d'une critique de leur bien-fondé. Par la suite, cette étude clarifiera le concept du terrorisme, en distinguant le phénomène des autres types de crimes et de violence politique. Finalement, ce rapport mettra l'accent sur la nécessité d'une définition commune du terrorisme et proposera une définition susceptible de convenir aux différents acteurs de la communauté internationale.

Perspective historique : les « racines » et les tentatives de « justification » du terrorisme

Historiquement, le mot « terrorisme » a d'abord été utilisé au cours de la Révolution française (Laqueur 1978 et 1987), qui, ironie de l'histoire, est souvent considérée comme étant à l'origine des démocraties modernes. En raison de ce paradoxe, il est donc utile d'étudier les perspectives politiques des deux aspects de la Révolution française. Un bref examen historique du terrorisme montrera l'impact de la Révolution française sur le terrorisme ultérieur, soulignant comment les actions ont été justifiées à travers l'histoire, ainsi que la nature, les méthodes et les tactiques changeantes du terrorisme. Ainsi, l'utilisation des termes « terrorisme » et « terroristes » possède une origine relativement récente. Le supplément de 1798 du dictionnaire de l'Académie française cite le « *régime de la terreur* » comme sens littéral du mot terrorisme (Laqueur 1978 :6).

Ainsi entendu, le terrorisme était utilisé par la dictature postrévolutionnaire des Jacobins comme instrument d'oppression politique, il émanait de la classe dirigeante, et non pas de groupes d'individus. Selon Laqueur (1978 :6), les Jacobins étaient les premiers à utiliser le terme de « terrorisme » dans un sens positif, lorsqu'ils correspondaient entre eux. Parmi les instigateurs de la Révolution française, l'avis semblait prévaloir selon lequel le terrorisme était un moyen justifié pour renverser un régime privilégié et corrompu, afin d'introduire les nouvelles idées politiques de « *liberté* », « *d'égalité* » et de « *fraternité* », dans la mesure où il n'y avait aucune autre alternative. Cette approche a encouragé les Jacobins à prendre des mesures brutales à l'égard de l'opposition, ce qui en retour a incité à l'utilisation de formes de terrorisme à l'encontre des Jacobins, étant donné que le concept de « terrorisme » était généralement méconnu à cette époque.

Il ne fallait pas attendre longtemps pour reconnaître le caractère coercitif et impitoyable du terrorisme. Une importante affirmation idéologique du terrorisme naissant était *Der Mord* de Karl Heinzen, publié en 1849. Son interprétation du terrorisme était la suivante :

Si tuer est toujours un crime, alors il est pareillement interdit à tous ; si ce n'est pas un crime, tout le monde y est alors autorisé de la même façon. Nous ne désirons tuer ou assassiner personne, mais si nos ennemis ne sont pas du même avis, s'ils peuvent, eux, justifier le meurtre et aller jusqu'à réclamer un privilège particulier en la matière, la nécessité nous oblige à contester ce privilège ; et il n'y a aucun honneur à partir de cette nécessité à devenir un Robespierre et à jouer le rôle de ce dernier, condamnant des centaines de milliers de personnes à l'échafaud dans l'intérêt de l'Humanité (Heinzen 1849 : 54-55).

De nombreuses organisations terroristes ont par la suite justifié leur violence du fait qu'elles estiment être d'abord les victimes d'une violence émanant de l'autorité, leur objectif étant de renverser un régime autoritaire. Cependant, justifier le terrorisme en se déclarant opposé aux règles autoritaires, n'est pas plausible.

Les activités terroristes ne se limitent pas aux pays autoritaires, mais se déroulent souvent dans des pays démocratiques.

Deuxièmement, il n'est pas acceptable d'utiliser la violence et les manières brutales, même pour de nobles causes. Une noble cause, telle que la fin d'une répression autoritaire, ne peut pas légitimer l'usage de moyens violents.

Il y a en outre une confusion entre la justification et l'excuse des activités terroristes. Les mouvements terroristes essaient de justifier leur violence par des causes sociales, économiques et politiques, telle que les crises économiques, le chômage ou les effets de la corruption des institutions gouvernementales, ou encore l'absence de représentation politique. Néanmoins, ces problèmes ne sont pas les causes réelles du terrorisme. **En fait, ces problèmes sont exploités par les organisations terroristes, comme moyens de propagande.**

On avance souvent l'argument d'utiliser tous les moyens, mais les actions brutales visant à atteindre des objectifs politiques, loin de la réalité. Dans un pays démocratique tous les groupes ont au moins un moyen, comme les partis politiques, les groupes d'intérêts et organisations pour atteindre leurs objectifs. Néanmoins, les organisations terroristes jugent ces moyens trop lents pour atteindre leurs objectifs. Elles ne veulent pas se fatiguer avec d'autres moyens de pression. La logique principale qui préside au recours au terrorisme, à la place des moyens démocratiques, est son efficacité. Elles pensent que le terrorisme est la voie la plus rapide pour obtenir ce qu'elles veulent.

En effet le rapport entre terrorisme et les soi-disant « facteurs objectifs » est plutôt mince. « Il y a une grande part de terrorisme sans injustice et oppression et une grande part d'oppression sans terrorisme. »

Terrorisme, un risque majeur pour la civilisation

La résolution 1617 des Nations unies de 2005 indique clairement que le terrorisme constitue une menace majeure pour la civilisation humaine. La résolution 1617 du Conseil de Sécurité qui lit comme suit :

Réaffirmant que le terrorisme, sous toutes ses formes et manifestations, constitue l'une des menaces les plus sérieuses contre la paix et la sécurité et que tous les actes de terrorisme, quels qu'ils soient, sont criminels et injustifiables, quels qu'en soient les motivations, l'époque et les auteurs; et réitérant sa condamnation catégorique du réseau Al-Qaida, d'Oussama ben Laden, des Taliban – et des personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés – pour les multiples actes de terrorisme qu'ils ne cessent de perpétrer dans le but de provoquer la mort de civils innocents et d'autres victimes, de détruire des biens et de porter gravement atteinte à la stabilité,

Réaffirmant qu'il faut combattre par tous les moyens, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et au droit international, les menaces que les actes de terrorisme font peser sur la paix et la sécurité internationales, et soulignant à cet égard le rôle important que l'Organisation des Nations Unies joue dans la conduite et la coordination de cette lutte,

Qu'est-ce qui fait du terrorisme un crime à part ?

Les spécialistes s'accordent sur le fait que la violence politique couvre toutes les attaques organisées collectivement contre un régime, et que les auteurs de ce type d'acte peuvent inclure des groupes politiques en compétition et également des gouvernements au pouvoir.

Cependant, et afin de prévenir toute confusion, nous devons distinguer le « terrorisme » d'autres formes de crime, comme la guérilla et la guerre conventionnelle. Jenkins propose de définir la nature d'un acte de terrorisme par les éléments suivants :

... tous les actes terroristes sont des crimes - meurtre, enlèvement ou incendie volontaire. Un bon nombre serait considéré comme violations des règles de guerre, s'il s'agissait d'un état de guerre. Tous impliquent la violence ou la menace de violence, fréquemment associées à des revendications spécifiques. La violence est essentiellement dirigée contre des cibles civiles. Les motivations sont politiques. Les actions sont généralement menées de manière à assurer un maximum de publicité. Les auteurs sont généralement membres d'un groupe organisé, et contrairement aux autres criminels, ils revendiquent souvent le crédit de leurs actions. Enfin, l'acte est censé produire des effets au-delà du dommage physique immédiat (Jenkins 1980 : 2-3).

Ainsi, l'activité terroriste est constituée d'un crime conventionnel, auquel s'ajoute un aspect politique, visant à susciter la crainte et la panique dans la société visée, afin de convaincre les autorités étatiques à accéder à leurs revendications.

On peut distinguer le terrorisme de la guérilla et de la guerre conventionnelle. On admet généralement que le terrorisme constitue la première des trois étapes d'un développement pouvant mener ensuite à la guérilla et enfin à une guerre conventionnelle (Crozier 1960 :163).

La première phase implique le recours à "l'offensive stratégique et la défensive stratégique des insurgés" au cours de laquelle les tactiques de guérilla deviennent secondaires par rapport à la guerre mobile conventionnelle. Le terrorisme est donc une attaque plutôt limitée contre une cible symbolique, afin de susciter la panique et la peur. Par opposition, la guérilla suppose des attaques à une plus large échelle, contre des cibles mieux sélectionnées, essentiellement des institutions militaires gouvernementales.

En deuxième lieu, le terrorisme est aveugle, mais la guérilla peut être plus sélective. L'attaque terroriste contre le World Trade Center à New York par exemple, fit beaucoup de victimes il y a quelques années, tandis que la guérilla se concentre essentiellement sur des cibles militaires.

En se basant sur l'analyse des documents mentionnés dans ce rapport, le terrorisme peut se distinguer des autres formes de violence et de violence politique par les caractéristiques suivantes.

En premier lieu, bien que le terrorisme soit légalement un crime comme le meurtre, l'incendie volontaire ou l'enlèvement, son objectif est d'atteindre un but politique. Le fait que, contrairement aux criminels ordinaires, les terroristes revendiquent souvent le crédit de leurs actions, implique que le crime terroriste peut être différencié d'un crime non-politique.

Deuxièmement, le terrorisme diffère des autres types de violence politique en raison de son recours délibéré et systématique à l'intimidation coercitive et en raison de la nature aveugle de sa violence.

En troisième lieu, le terrorisme n'est pas synonyme de guérilla, tout comme il ne faut pas le confondre avec l'anarchisme.

Le terrorisme est une méthode spécifique de lutte, plutôt qu'un synonyme pour toute forme de violence politique d'insurrection. Selon Wilkinson (1989 : 453), « le terrorisme est un type particulier de violence, un système d'arme qui peut être utilisé seul, ou en tant que de partie d'une panoplie de guerre non conventionnelle ». Les méthodes terroristes ont été utilisées par une grande variété de groupes au niveau international, y compris des gouvernements, des factions politiques, des gangs criminels et même des mouvements et cultes religieux (Taylor 1989; Rapport 1989).

L'accord sur les exceptions à une définition du terrorisme s'est avéré plus difficile que l'accord sur la définition elle-même. Deux controverses ont notamment entaché le débat : à savoir si les mouvements de libération nationale ou d'autodétermination doivent être exclus et si la violence d'un État entraînant la terreur, doit être couverte.

Le droit humanitaire international (DHI) est le cadre légal approprié pour gérer tous les conflits d'auto-détermination (à travers l'application universelle du Protocole I), ainsi que pour les rébellions internes atteignant le niveau d'un conflit armé. Ceux qui visent des objectifs militaires, conformément aux règles du droit de la guerre, ne s'exposent pas aux poursuites en tant que « terroristes », mais se verront accorder l'immunité du combattant. Toute violation des règles du droit de la guerre est susceptible d'être punie comme crime de guerre (y compris celles qui portent sur l'interdiction spéciales portant sur des actes de terreur, la propagation du terrorisme et toutes autres mesures terroristes entrant dans le cadre du DHI) 121 ou comme crime contre l'humanité. Tous les actes violents commis en rapport avec un conflit armé international ou interne, qu'ils soient le fait de forces gouvernementales ou non, devraient être exclus de la définition internationale générique du crime de terrorisme, afin de prévenir l'interférence avec les paramètres mis en place avec précaution, et de la violence tolérée dans le cadre du DHI.

La plupart d'entre nous connaissent l'adage « en amour et à la guerre tous les coups sont permis », et dans un conflit armé, dans lequel le fait de tuer les troupes ennemies est considéré comme un moyen acceptable pour en finir, il peut sembler que le concept de « crime » n'est pas à sa place. Mais il existe d'innombrables traités qui déclarent le contraire, signés par presque toutes les nations du monde.

Les lois de La Haye et la Convention de Genève comptent parmi les accords internationaux les plus largement appliqués. La IV^{ème} Convention concerne la protection des populations civiles en temps de guerre. Toute forme de violence physique ou d'avilissement à l'égard de civils est interdite. Une force armée ne doit pas attaquer des civils, et ne pas les utiliser comme « bouclier humain » pour protéger un endroit contre les attaques. Selon la Convention de La Haye, il est illégal d'attaquer une personne ou un lieu sans défense et il est illégal d'attaquer un bâtiment utilisé comme hôpital.

Le 18 décembre 1972, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution (3034) concernant le terrorisme, qui affirme le droit à l'autodétermination de tous les peuples souffrants de colonisation, de racisme et de toutes formes de domination étrangère et soutient la légalité des luttes lancées par des mouvements de libération nationale, conformément aux objectifs, principes et résolutions des Nations Unies. Le 2 février 1974, les Nations unies ont adopté la résolution (3314), légalisant la lutte armée de personnes sous occupation étrangère.

Le concept du terrorisme d'État est controversé. Les actions militaires des Etats au cours d'une guerre ne sont généralement pas considérées comme terrorisme, même si elles impliquent un nombre important de victimes civiles. Le président du Comité contre le Terrorisme des Nations Unies, a déclaré que le comité était conscient qu'aucune des 12 conventions internationales sur le sujet ne faisait référence au terrorisme d'État, qui n'était pas un concept légal international. Si un État abuse de son pouvoir, il devrait être jugé en considération de conventions internationales traitant de crimes de guerre, de droits de l'homme internationaux et du droit international humanitaire. Autrefois le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avait dit que « l'utilisation de la force par les Etats est déjà largement régularisée par le droit international ». Cependant, il a également souligné que « ... indépendamment des différentes positions des gouvernements sur la question de la définition du terrorisme, il est évident et tout le monde sera d'accord sur ce point, qu'une attaque délibérée sur des civils innocents, peu importe sa raison, est inacceptable et entre dans la définition du terrorisme ».

La nécessité et les efforts en faveur d'une définition commune

Depuis que les actes de terrorisme sont devenus plus internationaux, et non plus confinés aux frontières d'un pays particulier, des efforts ont été fournis par diverses nations pour mettre en place un droit international concernant ce type de crime. Cependant, ces efforts ont échoué à chaque fois en raison du fait que chaque pays possède une perspective différente concernant la définition du phénomène, ainsi que des intérêts divergents concernant les restrictions visant les groupes ou activités particuliers.

Il ne fait pas de doute, que la coopération internationale est nécessaire pour lutter contre le terrorisme. Néanmoins, comme il a été expliqué ci-dessus, il n'y a pas de consensus clair sur la définition du terrorisme au sein de la communauté internationale. Ainsi, les Etats membres des Nations Unies n'ont pas été en mesure de se mettre d'accord sur une définition du terrorisme international.

Ceci gêne la coopération à travers le monde contre le terrorisme. Par conséquent, les pays qui sont la cible d'attaques terroristes, mettent en place leurs propres programmes, et c'est souvent de façon isolée qu'ils mettent en œuvre leurs réponses.

Quelques étapes encourageantes dans le domaine de la coopération face au terrorisme

Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas du tout d'évolution. Il existe une tentative visant à réduire les problèmes d'absence d'une définition exhaustive en établissant la liste des organisations terroristes et des crimes qui sont associés aux activités terroristes. Ces tentatives comprennent notamment l'inhibition des moyens qui nourrissent le terrorisme et facilitent les activités terroristes. Ces tentatives d'établissement de listes sont l'œuvre de pays individuels comme les États-Unis et la Grande-Bretagne mais également d'organisations comme l'Union européenne et les Nations unies.

Ces activités d'établissement de listes constituent des tentatives visant à atteindre un consensus autour des organisations qui peuvent être définies comme organisations terroristes. Ainsi, ces tentatives d'établissement de listes par ces pays-là constituent en elles-mêmes une preuve évidente du besoin de recourir à une définition commune.

Par ailleurs, l'énumération des crimes qui sont associés au terrorisme peut être utilisée pour définir les activités terroristes. Au bout du compte, les caractéristiques communes des

organisations et les crimes communs considérés comme activités terroristes, peuvent servir comme éléments pour une définition commune.

Nonobstant le manque de définition commune, les Nations unies ont adopté quelques résolutions au sujet du terrorisme. La résolution 1566 condamne aussi bien le terrorisme que les tentatives visant à le justifier. Cette même résolution établit par ailleurs une liste mondiale du terrorisme, à la suite de la résolution 1267 portant sur Al Qaïda. Le terrorisme, ses auteurs, les complices et ceux qui le financent sont jugés criminels par la résolution 1373 du Conseil de Sécurité. Par ailleurs, la Convention pour la répression du financement du terrorisme fut adoptée.

Ces différentes étapes sur la voie de la coopération au niveau des Nations unies sont importantes, mais il faut souligner la nécessité d'atteindre une définition commune pour des solutions permanentes. L'idée de réagir face au terrorisme avec les lois et les règlements existants en matière de crimes conventionnels ne constituent pas une solution plausible. Le terrorisme comme mentionné plus haut est différent des crimes conventionnels et ne peut être résolu que par des règlements et des lois adaptées au terrorisme et aux activités terroristes. La criminalisation des activités terroristes, à l'issue d'une définition internationale concrète, pourrait limiter les opérations des auteurs, qu'ils agissent individuellement ou en groupe, en les poussant à remettre en cause le terrorisme comme le meilleur moyen de réaliser certains objectifs.

Les délégués de l'APM se sont retrouvés à Istanbul, en Turquie le 30 janvier 2009 dans le cadre d'un **Groupe de Réflexion sur le Terrorisme** afin de définir une conception commune du terrorisme. À cet effet ils ont suivi les interventions de **M. Walter Gehr**, Chef de la section I des services juridiques de contre-terrorisme, une branche de prévention du terrorisme, division des affaires des traités, ONUDC, **M. Mahmood Ayub**, Coordinateur résident des Nations unies à Ankara, de **M. Sedat Laciner** (professeur agrégé), Directeur de l'organisation des recherches stratégiques internationales (Turquie), **l'Honorable. Angela Napoli**, Membre du comité Anti-Mafia, députée (Italie) et de **M. Mutlu Koseli** (Dr.), Major, ministère turc de la police & analyste international du terrorisme. Ils se sont également retrouvés à Rome le 12 mars 2009 dans un cadre informel (un Groupe de Rédaction) afin de poursuivre le travail visant à aboutir à une définition commune du terrorisme. La délégation palestinienne était représentée par l'honorable Zuhair Sanduka à Istanbul et par l'honorable Tayseer Quba'a à Rome. Une proposition de définition a été convenue à Rome et se trouve exposée dans le projet de résolution présentée en annexe de ce rapport.

Définition

Ayant passé en revue différents points de vue et définitions du terrorisme et autres formes de violence politique et non politique, le présent rapport peut désormais présenter sa propre définition du terrorisme.

Le terrorisme peut être défini comme toute violence ou menace de violence induites par des motifs politiques, idéologiques, religieux ou ethniques. Les actions terroristes sont conduites ou préparées pour viser une publicité maximale et pour produire des effets au-delà des dommages immédiats aux personnes, à la propriété et à l'environnement. Les méthodes utilisées sont extrêmes, la destruction est imitoyable et le comportement n'est pas contraint

par les règles de guerre. La nature de la violence est telle qu'elle a pour but de provoquer la peur et l'intimidation

* La délégation française exprima des réserves sur le 14^{ème} point du préambule de la résolution qui inclut les mots « et des Etats » dans la liste des entités susceptibles d'être condamnées pour terrorisme au titre de crimes commis en dehors de conflits armés. Les réserves françaises se fondent sur des considérations purement juridiques. En effet si le but de l'exercice est d'aboutir à une convention internationale prévoyant des sanctions pénales contre les auteurs d'actes terroristes, alors les Etats – indique-t-elle -ne sont pas pénalement responsables en la matière et on ne peut donc pas prononcer de sanctions pénales à leur encontre. En ce qui concerne le cas particulier des activités des forces armées, la délégation française estime que le 13^{ème} paragraphe du préambule rappelle de manière claire que toutes les actions de ces forces, accomplies dans le cadre de leurs missions officielles, relèvent, par la même, du droit international humanitaire. C'est donc dans ce cadre que les crimes de guerre et les autres crimes commis par les forces armées peuvent être réprimés. Elle ajoute que l'on peut certes concevoir que des crimes commis par des membres des forces armées en dehors de leurs missions officielles soient considérés comme relevant du terrorisme (par exemple : centres de torture clandestine, exécutions extra-judiciaires et autres activités du type « escadrons de la mort »). Cependant, c'est la responsabilité pénale individuelle des auteurs de tels actes qui serait alors engagée et non celle – inexistante - des Etats, de sorte que la mention des Etats dans le 14^{ème} paragraphe de préambule reste dépourvue de toute portée juridique.