Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 168 (2002)

Heft: 7

Artikel: La lutte contre le terrorisme et le droit international

Autor: Schroeter, François

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-68000

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La lutte contre le terrorisme et le droit international

François Schroeter

Über Terrorismus wird besonders seit dem 11. September 2001 in der Öffentlichkeit sowie unter Spezialisten viel gesprochen. Bei diesen Diskussionen ist die rechtliche Dimension meistens nur am Rande erwähnt.

Der Artikel untersucht den aktuellen Stand des Völkerrechts bezüglich Terrorismus und Terrorismusbekämpfung, insbesondere im Bereich internationale Verträge, Tätigkeiten der UNO, rechtliche Grundlagen bei Gewaltanwendung gegen Staaten, die Terroristen beherbergen und unterstützen, Ausüben von Terrorakten in bewaffneten Konflikten und in Besatzungssituationen, Diskussionen über den angeblich überholten Charakter der Genfer Konventionen.

Unterstrichen wird unter anderem, dass der Begriff «Terrorbekämpfung» von den Staaten nie als Rechtfertigung für Verstösse gegen die Menschenrechte und das Kriegsvölkerrecht missbraucht werden darf.

Le présent article ne reflète que l'opinion de son auteur.

Depuis le 11 septembre 2001, le terme «terrorisme» est dans toutes les bouches, dans tous les médias, et la terre semble s'être couverte d'experts sur le terrorisme, un phénomène qui est discuté, débattu sous tous ses aspects, sociologiques, sécuritaires, médiatiques et, très accessoirement, juridiques. Droit et violations du droit sont régulièrement invoqués par les uns et les autres pour appuyer des prétentions, dénoncer le comportement de l'adversaire, justifier la prise de telle ou telle décision.

Le présent article a pour modeste ambition de fournir *l'éclairage du droit international sur quelques questions relatives au terrorisme* et à la lutte contre le terrorisme qui sont désormais au centre de l'attention du public et des gouvernants.

Le cadre conventionnel international

Il existe actuellement *12 conventions internationales* qui sont consacrées spécifiquement à la lutte contre le terrorisme, ainsi que plusieurs instruments régionaux, dont la Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977.

La *Suisse* est partie à 10 de ces 12 conventions internationales sur le terrorisme. Le processus de ratification des deux conventions restantes est en cours, de sorte que, conformément à la volonté exprimée à plusieurs reprises par le Conseil fédéral, la Suisse sera partie à toutes les conventions internationales consacrées à la lutte contre le terrorisme d'ici à la fin de l'année 2002.

Ces conventions internationales traitent notamment de piraterie aérienne, de prise d'otages, de divers actes de violences commis en mer, de financement du terrorisme. Il n'existe par contre aucune convention globale contre le terrorisme.

La plus ancienne convention date de 1963. Seules deux conventions internationales mentionnent le mot «terrorisme» dans leur titre, les deux plus récentes, et une seule – la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 – tente, à vrai dire sans y parvenir, de définir le terme «terrorisme».

En dehors ou en parallèle à ces conventions internationales, les *Nations Unies* déploient depuis des dizaines d'années une grande activité en relation avec la lutte contre le terrorisme. Il existe une trentaine de résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale à ce sujet, et différents groupes de travail ont été mis sur pied, dont le *Comité sur le contre-terrorisme.*

Les conventions existantes ne sont pas toutes adaptées aux nouvelles menaces terroristes, et ne proposent pas toujours les solutions les plus efficaces, raison pour laquelle, dans le cadre des Nations Unies, plusieurs nouvelles conventions sont actuellement en discussion, dont une *convention-cadre sur la lutte contre le terrorisme.* La Suisse joue un rôle très actif dans ces négociations. Les travaux achoppent cela dit toujours sur la question de la définition universelle du terrorisme.

Les caractéristiques du «phénomène terroriste»

Si aucune convention internationale ne définit de manière claire et univoque ce qu'on entend par terrorisme, la littérature spécialisée dégage généralement deux éléments qui constituent le *«phénomène terroriste»*:

- D'une part, matériellement, il s'agit de *crimes de droit commun,* meurtre, usage illicite d'explosifs, etc.
- Ensuite, au niveau de l'intention, ils sont commis dans *un but d'intimidation, de terrorisation de la population et de ses autorités.*

Le sujet est grave, mais il sera difficile pour certains de ne pas sourire devant l'aspect quelque peu tautologique d'une telle approche. Voilà qui n'est pas sans faire penser à un passage du *Médecin malgré lui* de Molière où le médecin déclare que si sa patiente est muette, «cela vient du fait qu'elle a perdu la parole.»[1]

[1] Acte II, scène 4, 1. 52 et 54.

Selbstmordattentat in Jerusalem. (Bild: Keystone)

Pour le reste, il faut constater une *grande diversité:*

■ Le plus souvent, les *victimes* sont choisies au hasard, mais elles sont parfois sélectionnées avec soin.

■ Les *modes opératoires* varient à l'infini et se renouvellent constamment. La seule constante, c'est que l'effet de surprise est à chaque fois recherché. Les attentats du 11 septembre en sont une tragique illustration.

■ Quant à la *personne* même des terroristes, il peut s'agir d'individus agissant de leur propre initiative, le plus souvent au sein d'une organisation clandestine, mais également, il faut absolument le rappeler, de personnes soutenues par un Etat, voire même d'agents d'un Etat, agissant le plus souvent sur le territoire d'un Etat étranger, mais parfois même sur leur propre territoire, contre des opposants politiques ou pour terroriser leur propre population.

C'est ici qu'apparaît une des difficultés majeures de définir le terrorisme sur le plan international et de lutter contre le terrorisme: Une partie non négligeable des actes terroristes perpétrés dans le monde sont commis par ou à l'instigation d'Etats, et ces mêmes Etats devraient se mettre d'accord pour lutter contre le terrorisme!

Les principes du droit international en matière de lutte contre le terrorisme

A l'examen de l'ensemble des instruments internationaux consacrés à la lutte contre le terrorisme se dégage une constante: Les actes en cause sont des *infractions ordinaires au droit pénal commis dans une intention spéciale.* Ils ne sont *jamais qualifiés d'actes de guerre* et les réponses à ces actes sont toujours et exclusivement des *mesures pénales, policières,* à l'intérieur des Etats et par voie de coopération entre les Etats (échange d'informations, extradition).

Aucun de ces instruments n'évoque la possibilité, pour un Etat, de recourir de manière unilatérale à la force armée pour lutter contre le terrorisme, ni même la possibilité pour un Etat d'agir d'une quelconque manière sur le territoire d'un autre Etat sans son consentement exprès.

Au contraire, ces instruments réaffirment clairement les principes de l'égalité souveraine des Etats, de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats, et rappellent la *nécessité de respecter inconditionnellement le droit international,* notamment le *droit international des conflits armés, les droits de l'homme, la Charte des Nations Unies,* et tout particulièrement *l'interdiction de recourir à la force contre un autre Etat, sauf en cas de légitime défense en réaction à une attaque armée imminente ou en cours.*

En d'autres termes, *la lutte contre le terrorisme ne peut en aucun cas être invoquée pour s'affranchir du droit international en vigueur.*

Cela signifie notamment qu'au regard du droit international, le recours à la force contre un Etat qui serait à l'origine d'actes terroristes n'est licite que pour autant que, première hypothèse, l'on soit en présence d'un acte de légitime défense en réaction à une attaque armée imminente ou en cours ou, seconde hypothèse, que l'Etat ou la coalition d'Etats qui fait usage de la force soit au bénéfice d'une Résolution du Conseil de sécurité autorisant expressément le recours à la force.

Les suites du 11 septembre 2001: le cadre général

Suite aux attaques du 11 septembre 2001, le *Conseil de Sécurité* des Nations Unies a adopté *trois résolutions de portée générale.*

■ La *Résolution 1368,* adoptée le 1er septembre 2001, «condamne catégoriquement dans les termes les plus forts les épouvantables attaques terroristes», qu'elle considère «comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et la sécurité internationale», et «appelle tous les États à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes». Sur la question du recours à la force, par contre, la résolution 1368 est presque muette; elle se contente de «reconnaî[tre] le droit inhérent de légitime défense, individuelle et collective conformément à la Charte [des Nations Unies].»

■ La *Résolution 1373,* datée du 28 septembre 2001, organise de manière

détaillée la lutte internationale contre le terrorisme suite aux attaques du 11 septembre 2001 et donne un cadre efficace en matière d'entraide judiciaire internationale. Sur la question du recours à la force, par contraste, la Résolution 1373 se contente dans un très court passage du préambule de «réaffir[mer] le droit naturel de légitime défense, individuelle et collective, que consacre la Charte des Nations Unies» et «la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme».

■ Pour sa part, la *Résolution 1377,* adoptée le 12 novembre 2001, déclare que «les actes de terrorisme international constituent l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXIe siècle [et] un défi à tous les États et à l'humanité entière», et «demande à tous les Etats de devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme international».

Aucune résolution n'a par contre été adoptée en vue d'autoriser le recours à la force contre l'Afghanistan, base arrière et sanctuaire des terroristes du 11 septembre 2001.

En clair, en matière de recours à la force, cela signifie que le Conseil de sécurité s'est borné à renvoyer aux règles générales et qu'il n'a pas autorisé de recours à la force qui ne constituerait pas un acte de légitime défense au sens du droit international, à savoir de légitime défense contre une attaque armée imminente ou en cours, rappelant par là qu'au regard du droit international, les attentats du 11 septembre 2001 ne cons-tituent pas une circonstance spéciale qui permettrait de déroger aux règles en vigueur en matière d'usage de la force armée.

Par contre, et c'est là que réside la *grande nouveauté* des mesures prises par le Conseil de sécurité agissant, en vertu de l'article 24 al. 1 de la Charte, au nom de tous les membres des Nations Unies, la Résolution 1373 impose à l'ensemble des Etats de la planète, quels que soient leurs engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, une série d'obligations en matière de poursuite pénale, de coopération en matière d'enquêtes criminelles et de renseignement, de comportement vis-à-vis d'organisations terroristes, et institue un devoir de rendre compte au Conseil de sécurité des mesures prises pour lutter contre le terrorisme.

Certains ont parlé à propos de la Résolution 1373 du premier *acte législatif universel.* L'expression est peut-être excessive, mais elle a au moins le mérite d'exprimer l'ampleur des perspectives nouvelles ouvertes par cette résolution: Le droit international ne peut désormais plus reposer exclusivement sur le seul volontarisme des Etats; l'avenir de l'humanité ne peut plus continuer de s'accommoder du comportement de certains Etats qui refusaient jusque là toute coopération, toute mesure concrète en matière de lutte contre le terrorisme.

Cette nouvelle approche est confirmée par la demande faite à tous les Etats par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 1377 de ratifier tous les instruments internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme.

L'Afghanistan avant le 11 septembre 2001

L'Afghanistan était depuis des années - pratiquement, depuis la prise du pouvoir par les Talibans –, *un sujet de préoccupation majeur en matière de lutte contre le terrorisme.*

Dans une résolution du 22 octobre 1996, le Conseil de sécurité déclare déjà de manière prémonitoire «que la poursuite du conflit en Afghanistan offre un terrain propice au terrorisme et au trafic de drogue, qui amènent la déstabilisation dans la région et au-delà». (Résolution 1076).

Le 8 décembre 1998, le Conseil de sécurité, constatant «que des terroristes continuent d'être accueillis et formés, et des actes terroristes organisés, en territoire afghan, en particulier dans les zones tenues par les Talibans», exige «que les Talibans cessent d'offrir un refuge et un entraînement aux terroristes internationaux et à leurs organisations». (Résolution 1214).

Le 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité, s'exprimant à nouveau au sujet des attentats perpétrés le 7 août 1998 contre les ambassades américaines à Nairobi (Kenya) et Dar es-Salam (Tanzanie), renouvelle ses griefs envers les Talibans et exige d'eux «qu'ils remettent sans plus tarder Oussama Bin Laden aux autorités compétentes», afin qu'il soit «effectivement traduit en justice». (Résolution 1267).

Plusieurs autres résolutions vont encore accentuer la pression exercée par la communauté internationale sur le régime des Talibans pour qu'ils cessent leur soutien au terrorisme international, et notamment au réseau Al-Qaida et à son chef, Oussama Bin Laden.

Parallèlement, de manière unilatérale ou en coopération avec des Etats alliés, les Etats-Unis vont déployer une grande activité pour se saisir du chef d'Al-Qaida et détruire son réseau terroriste. Le 20 août 1998, quelques semaines après les attentats de Nairobi et de Dar es-Salam, l'US Navy tirera même 75 missiles de croisière sur des camps d'entraînement d'Al-Qaida situés en Afghanistan, sans toutefois parvenir à infliger de pertes ou de destructions significatives.

L'Afghanistan et l'après 11 septembre 2001

Le 7 octobre 2001 a débuté l'opération *Enduring Freedom (Liberté pérenne),* dont on connaît le déroulement.

Il faut souligner qu'au moment de son lancement, cette opération ne s'appuyait sur aucune résolution du Conseil de sécurité.

Puis, dès mi-novembre, le Conseil de sécurité a adopté une série de résolutions appuyant la mise en place d'un gouvernement afghan et l'envoi de la Force de sécurité internationale (ISAF).

La première de ces résolutions, la *Résolution 1378* du 14 novembre 2001, fournit a posteriori le *blanc-seing du Conseil de sécurité pour l'opération Enduring Freedom*. Rappelant que l'Afghanistan est depuis longtemps un sujet majeur de préoccupations en matière de terrorisme – ce qui, nous venons de le voir, est parfaitement exact – et se référant aux résolutions 1368 et 1373 sur le terrorisme international, le Conseil de sécurité déclare appuyer «les efforts internationaux visant à éradiquer le terrorisme, conformément à la Charte des Nations Unies». C'est ainsi toute la démarche alliée – recours à la force en exercice de leur droit à la légitime défense, appui aux factions afghanes anti-Taliban, éradication du réseau Al-Qaida et capture de son chef Oussama Bin Laden, aide à la mise sur pied d'un nouveau régime en Afghanistan, etc. –, qui est endossée par le Conseil de sécurité.

Conflits armés et terrorisme: quelques notions de base

Venons-en maintenant à la question du terrorisme en relation avec la conduite d'opérations militaires.

Il faut tout d'abord rappeler ici un *principe essentiel* en matière de conflits armés: Les règles de droit international qui régissent la conduite des hostilités, que l'on désigne sous le terme de droit international des conflits armés – appelé également droit international humanitaire ou *ius in bello* –, s'appliquent de manière inconditionnelle, que le recours à la force soit licite ou non au regard du droit international qui régit le recours à la force (*ius ad bellum*), et quelles que soient les motifs qui ont présidé au recours à la force: *Du moment que se déroule un conflit armé, le droit international des conflits armés doit être respecté par toutes les parties.*

Les conflits armés sont des *temps d'exception,* de renversement complet de nombre de valeurs de la vie quotidienne. En particulier, les mêmes actes, tuer, blesser, détruire des biens, etc., qui, si l'on excepte les cas de légitime défense, sont en temps normal des infractions pénales punies des peines les plus sévères, deviennent non seulement licites, mais, le cas échéant, obligatoires. Et, pour autant que l'acte ordonné soit licite, à savoir, conforme au droit international des conflits armés, c'est le refus de les commettre – qualifié d'insubordination devant l'ennemi – qui est sévèrement puni, en Suisse de peines allant jusqu'à la réclusion à vie (art. 61 du code pénal militaire).

Comment dès lors faire la *distinction entre la violence licite dans les conflits armés et la violence illicite, y compris les actes de terrorisme?*

■ Le premier critère, c'est le *statut de la personne* qui commet l'acte de violence. Seuls les *combattants* peuvent participer directement aux hostilités. Pour les autres personnes, fondamentalement, les mêmes principes s'appliquent qu'en temps de paix.

■ Le second critère, c'est que *l'usage de la force respecte le droit international des conflits armés.* Une attaque dirigée contre des civils, ou contre un hôpital, par exemple, est illicite.

Certains de ces actes illicites commis par des combattants sont qualifiés par le droit international des conflits armés non seulement de crimes de guerre, mais également d'actes terroristes.

Oui, vous l'avez bien lu, même les membres des forces armées, qui ont légitimement le droit, et même, le cas échéant, le devoir de recourir à la violence, peuvent dans certaines circonstances devenir des terroristes, s'ils enfreignent le droit international des conflits armés!

Il faut notamment citer *l'article 51 al. 2* du *premier Protocole additionnel* aux Conventions de Genève de 1977:

«Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent faire 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.»

Il est important de le rappeler, alors que la force armée est régulièrement utilisée par certains Etats pour, déclarent-ils, lutter contre le terrorisme: *L'exercice de la terreur contre des civils dans le but, même déclaré,* même répété en boucle sur toutes les chaînes de télévision, *de lutter contre le terrorisme, c'est AUSSI du terrorisme.*

Dans ce contexte, il faut également citer *l'article 33* de la *IVe Convention de Genève de 1949,* qui traite du maintien de l'ordre dans des territoires occupés:

«Les peines collectives, de même que toute mesure d'intimidation ou de *terrorisme,* sont interdites.»

On pense immédiatement à la situation actuelle dans les *territoires occupés* par *Israël.* On ne peut pas justifier les entraves continuelles à l'accès aux soins médicaux de base, les destructions de maisons, les assassinats de civils, l'usage disproportionné et indiscriminé de la force, par exemple lors de récentes opérations militaires visant des camps de réfugiés comme celui de Jénine, comme étant des réactions légitimes aux attentats commis par certains activistes palestiniens. Ces actes commis par l'armée israélienne constituent des violations graves de la IVe Convention de Genève, en clair, des crimes de guerre et, le cas échéant, des actes terroristes. N'en déplaise à certains!

Précision importante lorsque l'on aborde cette question: *La résistance armée contre un occupant est en soi licite, pour autant qu'elle respecte le droit international des conflits armés*: il s'agit donc, notamment, de ne s'en prendre qu'aux forces d'occupation, mais pas à la population civile de l'occupant. Les colonies de peuplement dans les territoires occupés, et notamment le fait que certains colons soient armés, posent à cet égard de délicats problèmes dont l'examen dépasserait le cadre du présent article. Il n'en reste pas moins que tout acte de résistance n'est pas illicite, et n'est a fortiori pas un acte de terrorisme. N'en déplaise également à certains ! Par contre, il va sans dire que l'assassinat de civils, la pose de bombes dans des lieux publics doivent être qualifiés sans restriction d'actes criminels, et, le cas échéant, d'actes terroristes.

Respecter et faire respecter le droit international des conflits armés en toutes circonstances

Les *vingt-cinq ans des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève* viennent d'être fêtés les 6 et 7 juin dernier. A cette occasion, l'importance du respect inconditionnel du droit international des conflits armés par toutes les parties impliquées, quelles que soient les raisons, justifiés ou non, de leur recours à la force, a été abondamment rappelé.

Il est plus important que jamais, alors que la lutte contre le terrorisme est utilisée par certains Etats pour tenter de légitimer une brutalité accrue dans la conduite de leurs opérations militaires ainsi que la prise de certaines libertés dans le respect du droit international, de rappeler un point essentiel: Aux termes de l'article 1er commun des Conventions de Genève de 1949 et de l'article 1er du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1977, les Etats parties ont le devoir non seulement de respecter le droit international des conflits armés en toutes circonstances, mais également de le *faire respecter en toutes circonstances et par tous les moyens licites à leur disposition*. Le moins qu'ils puissent faire est de rappeler les parties au conflit à leurs obligations par le truchement d'interventions diplomatiques et de prises de position publiques.

A cet égard, les critiques qui ont été récemment formulées dans certains milieux à l'adresse du Conseil fédéral, et notamment au Chef du Département fédéral des affaires étrangères, le Conseiller fédéral Joseph Deiss, accusé d'appeler avec trop d'insistance les parties au conflit proche-oriental au respect du droit international des conflits armés et des droits de l'homme, sont tout bonnement irrecevables et indécentes.

S'il ne fallait retenir que ceci...

La lutte contre le terrorisme, nous venons de le voir, ne peut être invoquée pour s'affranchir du respect du droit international humanitaire ou pour légitimer des violations des droits de l'homme.

Le problème du terrorisme international est trop sérieux pour que l'on puisse tolérer qu'il soit instrumentalisé par des gouvernements désireux de mettre en cause le droit existant lorsqu'il ne sert pas leurs intérêts immédiats. Les affirmations entendues ça et là sur le caractère désormais inadapté des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, les doutes exprimés publiquement par certaines personnalités politiques quant au caractère absolu de la prohibition de la torture, sont à cet égard inacceptables.

Le terrorisme est une négation radicale des droits les plus élémentaires de l'individu et de la société. La lutte contre ce péril majeur ne pourra réussir que dans le respect de la légalité. A défaut, ce sont les terroristes du 11 septembre et leurs commanditaires qui auront gagné la partie, car ils n'auront pas seulement tué des milliers d'innocents, terrorisé des centaines de milions d'individus et abattu les Twin Towers, mais également, et c'est à n'en pas douter leur objectif ultime, mis à mal les fondements mêmes de la démocratie et de l'Etat de droit.

François Schroeter
ist seit 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Sektion Kriegsvölkerrecht der UG FSK des Generalstabs. Zurzeit beschäftigt er sich mit Fragen der Doktrin in Bezug auf das internationale Recht. ■