

## PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE TERRORISME (\*)

par

M. Chérif BASSIOUNI, LL.B., J.D., LL.M., J.D.

Professeur à la De Paul University

Secrétaire général de l'Association internationale de droit pénal  
Doyen de l'Institut supérieur international des Sciences criminelles

---

Le terme de « terrorisme » est communément utilisé pour décrire une stratégie de violence destinée à inspirer la terreur dans un secteur particulier d'une société donnée. Un tel effet est obtenu par l'emploi de méthodes dont la propagation de l'acte en question ou de son résultat est destinée à produire un effet de choc psychologique, dont la portée s'étend bien au-delà du dommage réalisé. Le but d'une telle stratégie est d'atteindre un objectif lié au « pouvoir » (1). C'est donc le « pouvoir » dans son sens le plus large et dans ses diverses manifestations qui est l'objectif visé par cette forme de violence (2).

Par conséquent, la violence terroriste n'est jamais sans une fin bien déterminée, qui est toujours liée à la préservation, la transformation, ou au changement de la structure du « pouvoir », de ses données, de ses caractéristiques, de ses manifestations ou même de ses détenteurs. Cette stratégie de violence terroriste se manifeste donc dans le contexte de la guerre ou dans celui de la paix (3),

(\*) Traduction de Mme Sylviane Leprêtre, Assistante à l'Institut de Droit comparé de la Faculté des Sciences juridiques de Rennes.

(1) Bassiouni : « A Prolegomenon to International Terrorism », *12 Creighton L. Rev.* 745 (1978) ; Bassiouni, « An International Control Scheme for the Prosecution of International Terrorism : An Introduction », dans A. Evans and J. Murphy, *Legal Aspects of International Terrorism* (1978), cité par la suite : *Legal Aspects*, pp. 485 et seq.

(2) *Idem.*

(3) Au cours de la guerre, V. Wright : *History of the U.N. War Commission* (1947) ; *Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal at Nuremberg* (1947) et « War Crimes Prosecution » in M.C. Bassiouni and V.P. Nanda : *A Treatise on International Criminal Law*, vol. I (1973), *International Criminal Law*. A propos d'actes de terrorisme commis pendant la guerre, voir ci-dessus et E. Davirson : *The Trial of the Germans* (1966) et L. Davidowicz : *The War Against the Jews 1933-1945* (1975), à propos de la guerre d'indé-

et peut tout aussi bien être commis par des individus pour leur propre compte, celui du groupe ou mouvement idéologique auquel ils appartiennent, que pour le compte d'un Etat.

Les actes de terrorisme commis par certains individus ont soulevé une grande émotion dans le monde en raison de leur nature dramatique et ont été considérés comme « le mal du siècle ». Il est toutefois curieux que le phénomène ait été si peu étudié en profondeur (4) dans le monde et qu'aucun juriste ni aucun chercheur n'ait encore procédé à son analyse méthodique dans le but de prendre des mesures destinées à prévenir et à contrôler ce terrorisme (5). Tout a été fait au contraire pour embrouiller le problème (6). C'est la conclusion que l'on peut tirer de l'utilisation continuelle et sans discrimination qui a été faite de ce terme par des intérêts idéologiquement opposés (7), qui s'en sont servis comme

pendance, voir Biafra et Bangladesh ; à propos d'un contrôle politique intérieur voir A. Parry : *Terrorism from Robespierre to Arafat* (1976) et R. Conquest : *The Great Terror : Stalin's Purge of the Thirties* (1973) et MacDermot : « Crimes Against Humanity in Bangladesh », 7 *International Lawyer* 476 (1973), et I.C.J. Report of Democratic Kampuchea, 20 *I.C.J. Rev.*, June 1978, p. 19. R. Gaucher : *The Terrorists : From Tsarist's Russia to the O.A.S.* (1978) ; S.T. Homer : *Viet Cong Repression and its Implications for the Future* (1970).

(4) Friedlander : « Terrorism and International Law : What is being done ? », 8 *Rutgers-Camden L.J.* 383 at 384 (1977). Bien qu'il y ait de nombreuses études sur ce sujet, elles ne semblent pas avoir fait leur chemin, ni avoir eu beaucoup d'influence ni sur ceux qui prennent les décisions ni sur l'opinion publique. Il n'y a aucune méthode d'analyse déterminée qui propose une ligne de conduite générale et uniforme.

(5) V. M. McDougal and F. Feliciano : *Law and Minimum Public Order* (1961) and McDougal, Lasswell and Chen : « A Framework for Policy-Oriented Inquiry », 53 *A.J.I.L.* 237 (1969).

(6) Les mass-média ainsi que certaines personnalités politiques et certains fonctionnaires ont amplifié démesurément le problème par rapport aux effets nocifs relativement limités du terrorisme tel qu'il est décrit ici. A propos des résultats des efforts de la Communauté mondiale depuis que la Convention sur la prévention et la répression du terrorisme proposée en 1937-19, *League of Nations off. J.* 23 (1938) a abouti à une convention internationale fondamentale sur le « Terrorism » sans aucune définition claire du terme ni compréhension de sa signification ni de son contenu. V. Zlataric : « History of International Terrorism and its Control », dans M.C. Bassiouni : *International Terrorism and Political Crimes* (1975), p. 474 par suite cité : « International Terrorism ». A propos des efforts continus des Etats-Unis dans cette direction ainsi que dans la recherche des « cuses » (*sic*) du terrorisme, voir U.N. Doc. A/C.6 L. 850, September 25, 1972, 28 U.N. G.A.O.R. Supp. n° (A/9028) 1973 ; Frank and Lockwood : « Preliminary Thoughts toward an International Convention on Terrorism », 68 *A.J.I.L.* (1974) ; and Baxter : « A Skeptical Look at the Concept Terrorism », 7 *Aron L.J.* 380 (1974), e.g. G. Guillaume and G. Levasseur : *Terrorisme international* (1977). A.F. Panzero, *Attività Terroristiche E. Diritto Internazionale* (1978).

(7) A propos des différents sens donnés à « l'exception d'infraction politique » dans l'extradition, v. M.C. Bassiouni : *International Extradition and World Public Order* 370-428 (1974) et I. Shearer : *Extradition in International Law* 166-198 (1971).

d'une étiquette commode. Il est intéressant de noter que l'intérêt de la communauté mondiale semble s'être seulement concentré sur des actes individuels de terrorisme sans tenir compte des aspects les plus brutaux et les plus graves du terrorisme d'Etat. Il suffit de comparer l'intérêt soulevé par l'enlèvement et l'assassinat d'Aldo Moro en Italie et celui soulevé par les trois millions de morts de l'Etat démocratique de Kampuchea au cours des deux dernières années (8), et de comparer la saisie d'otages des diplomates américains en novembre 1979, et celle d'un nombre de diplomates de divers pays, en Colombie en mars 1980, pour aboutir à cette conclusion. C'est pourquoi il convient d'étudier le terrorisme dans la perspective du préjudice qu'il cause.

### I. - Le contexte empirique du terrorisme individuel international

Il existe au monde une seule source de données empiriques sur le terrorisme individuel international. Il s'agit d'une étude officielle mais non répertoriée du U.S. Central Intelligence Agency's National Foreign Assessment Center (9). Aussi digne de confiance que puisse être cette source d'information, un avertissement mentionné dans le texte mérite de retenir l'attention :

« Les données devront être traitées avec précaution. La montée en flèche des actes de terrorisme enregistrés au cours de la dernière décade peut être le reflet non seulement d'une réelle augmentation de cette activité mais aussi celui de reportages plus nombreux et plus systématiques réalisés par la presse. De plus, nombre d'incidents n'ont probablement pas été rapportés. Enfin, le nombre des incidents est si faible que des omissions involontaires ou des classifications erronées peuvent avoir un impact significatif sur les statistiques » (10).

Les conclusions qui seront tirées de ces données de base ne sont cependant pas celles du rapport mais celles de l'auteur de cet article. Les catégories statistiques suivantes ont été analysées :

(8) MacDermot, *supra*, note 3.

(9) *International Terrorism in 1977*, R.R. 78-10255U, CIA, August 1978, see also Mickolus : « Statistical Approaches to the Study of Terrorism », in Y. Alexander et S. Ginger : *Terrorism : Interdisciplinary Perspectives*, p. 212 et seq. (1977). D'autres sources sont les rapports périodiques du Department of State sur la prise d'otages de diplomates et, sur le même sujet, un rapport de la Rand Corporation en date de mars 1980.

(10) *Id.*, p. 1.

1) Le nombre des actes de terrorisme international et leur localisation géographique.

2) Le nombre des morts et des blessés et la nationalité des victimes.

3) Les catégories d'actes criminels y compris les actes de terrorisme et les orientations des activités terroristes.

Toutes les données qui suivent n'incluent pas les actes caractérisés de « terrorisme » qui sont considérés comme purement internes et sans que ceux-ci ne contiennent un élément international.

Ces données empiriques sont donc limitées et leur valeur n'est offerte que comme indication d'un phénomène beaucoup plus ample. Il suffit de remarquer que les données n'incluent pas les actes de violence terroriste qui ont eu lieu dans un contexte purement interne et qui n'ont pas un élément international comme dans le cas du terrorisme basque, italien, ou irlandais. Néanmoins, ces données offrent un point de départ, ne fût-ce que pour leur valeur probatoire au niveau international de ce phénomène.

#### 1) LES ACTES DE TERRORISME : LEUR CONTEXTE GÉOGRAPHIQUE ET LEUR NOMBRE

Entre 1968 et 1978, il y a eu moins de 3.100 actes de terrorisme connus qui se rapportaient aux catégories suivantes : piraterie aérienne, enlèvement (de diplomates, d'homme d'affaires et de personnalités politiques), prises d'otages (de civils innocents), assassinats d'homme politiques, dommages corporels (causés à des diplomates, à des personnalités politiques et à des hommes d'affaires dans le cadre d'un enlèvement, d'une tentative d'assassinat, de coups et blessures volontaires), d'attentats à la bombe (commis dans les lieux publics, les résidences privées de personnalités politiques, d'homme d'affaires et de diplomates) et de crimes connexes. Ces incidents ont fait plus de 7.000 morts et blessés. Le nombre total des actes de terrorisme connus pour l'année 1978 a été de 353. Ce chiffre représente une augmentation par rapport aux 279 incidents de 1977, mais toutefois une diminution par rapport aux 413 cas de 1976. La courbe de 1978 marque une progression importante de l'activité terroriste qui a caractérisé les années 70 par rapport au niveau général des incidents qui avaient eu lieu dans les années 60. L'augmentation de 1978 doit être en partie attribuée à l'expansion et à l'exportation de l'activité terroriste entre pays d'Europe occidentale. Géographiquement l'activité terroriste suit en 1978 les mêmes tendances que les années précédentes : les do-

maines où les actes de terrorisme ont été les plus importants demeurent les démocraties industrielles d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest et dans les pays où le climat politique est chargé en Amérique latine et au Moyen-Orient. Ces régions ont été le théâtre de 90 % de l'ensemble des actes de terrorisme de 1968 à 1978, tandis que 10 % sont ceux commis dans les pays socialistes-marxistes et les pays du Tiers Monde d'Afrique et d'Asie. Il est intéressant de noter par contre que le nombre des incidents a diminué en Amérique du Nord de moitié par rapport à ce qu'il était entre 74 et 76 (11). Dans les années soixante, nombreux furent les détournements d'avions (12) revendiqués comme ayant été commis pour des raisons idéologiques, alors qu'il était bien évident que dans certains cas, ces actes avaient été commis par des psychopathes (13) et que d'autres actes analogues l'avaient été par des criminels de droit commun dont le seul but était un gain matériel. En fait de nombreux incidents dits « terroristes » relèvent de motivations psychopathologiques ou de gain matériel personnel émanant de délinquants de droit commun et non d'individus motivés par des mobiles idéologiques... Peu d'opérations terroristes peuvent être réellement considérées comme ayant un fondement idéologique et parmi celles-ci encore moins qui aient un but politique précis ; mais la plupart de ces actes ont pour but principal de dramatiser des revendications socio-politiques (14).

L'analyse des événements qui se sont déroulés en Europe occidentale entre 1968 et 1978 révèle une tendance différente de celle des Etats-Unis. Le nombre des cas de terrorisme s'est élevé à 166 en Europe de l'Ouest pour 1978. Bien que le nombre soit en diminution par rapport au nombre record de 179 incidents survenus en 1979, il représente un accroissement marqué du nombre des incidents qui ont eu lieu dans les années 60-70. En comparaison, le nombre moyen d'événements survenus en Europe occidentale pendant les années 68-71 a été d'environ 35 % par an, ce qui correspond approximativement au niveau des incidents survenus en Amérique du Nord à la fois alors et maintenant. L'accroissement de l'activité terroriste en Europe occidentale au cours des années 1972-1978 a dramatiquement porté ce niveau à une moyenne de plus de 150 actes de terrorisme par an sans jamais descendre au-dessous

(11) En 1977, vingt-trois incidents en Amérique du Nord. Sur une période de deux ans, la moyenne a été de vingt-sept incidents par an.

(12) V. dans « Aircraft Hijacking », in *Legal Aspects, supra*, note 1, pp. 67 et seq.

(13) G. Hubbard, *The Skyjacker : His Flights of Fantasy* (1971).

(14) *National Commission on Disorders and Terrorism* (1977).

de 100 par an pour chaque année pendant ce laps de temps. Il est significatif qu'en Europe les actes de terrorisme soient liés essentiellement aux transformations politiques internes. Les brigades rouges italiennes et leurs homologues allemands (y compris la bande Bader-Mainhoffer) entrent dans cette catégorie. Mais d'autres actes sont le fait de groupes se réclamant d'idéologies différentes comme les mouvements séparatistes basque, irlandais, corse et croate. Alors que les premiers peuvent avoir certaines idéologies communes en raison de leur tendance marxiste, les seconds sont essentiellement nationalistes et n'ont, en ce sens et à part cela, aucune affinité entre eux (15).

Il est beaucoup plus difficile de dégager des tendances cohérentes des données de base en matière d'activité terroriste déployée dans le reste du monde. A part les régions où les actes de terrorisme sont rares et où ils ne constituent qu'une faible part de l'ensemble du terrorisme mondial (16), il ne semble y avoir aucun lien commun entre ces activités qui permette d'en tirer une conclusion symptomatique. Le caractère explosif des climats politiques d'Amérique latine et du Moyen-Orient a situé l'activité terroriste dans ces régions à un niveau disproportionné par rapport à leurs populations respectives. Cependant, bien que la situation dans ces régions soit demeurée plus ou moins stable (même dans son intégralité sociale, politique et économique), elle a été marquée de fluctuations liées à l'activité terroriste au cours des dix dernières années.

L'Amérique latine a été le théâtre de 61 actes de terrorisme en 1978, contre 46 en 1977, et 105 l'année précédente. Le Moyen-Orient s'est signalé par une activité beaucoup plus importante avec 61 cas rapportés en 1978, ce qui constitue le point culminant d'un cycle quadriennal de hauts et de bas dans l'activité terroriste de

(15) Aucune étude d'ensemble de cet auteur n'est connue sur les relations entre ces mouvements. Toutefois la littérature juridique et l'information générale sur ce sujet sont abondantes. En ce qui concerne ces organisations et ces mouvements, v. e.g. Y. Alexander : *International Terrorism : National, Regional and Global Perspectives* (1975) ; S. Sarkesian : *Revolutionary Guerilla Warfare* (1975) ; B. Jenkins : *International Terrorism : A New Mode of Conflict* (1975) ; A. Burton : *Urban Terrorism* (1976), Wilkinson : *Political Terrorism* (1975).

(16) L'activité terroriste en U.R.S.S. et dans les pays d'Europe de l'Est représente 0,3 % de l'ensemble du monde, alors qu'il est de 3,3 % au Sud du Sahara, et de 5,8 % en Asie. A propos de la question de la piraterie aérienne en U.R.S.S., v. Zvirboul et Choupilov : « La capture illicite d'aéronefs », in *Revue internationale de droit pénal*, 1976 (3-4), p. 295 et sur le même sujet, dans la même *Revue*, les rapports Buchala (Pologne), Plawski (Pologne), Dolensky (Tchécoslovaquie), Antoniou and Iliescov (Roumanie), Filipovic (Yougoslavie).

cette région. Mais alors qu'au Moyen-Orient l'activité terroriste est presque exclusivement liée au conflit israélo-palestinien, en Amérique latine elle découle de la situation interne des divers pays de cette région (même si certains actes prennent leur source dans d'autres pays où dans d'autres régions et se réclament de raisons idéologiques plus amples). La distinction caractéristique entre ces deux régions réside dans le fait qu'au Moyen-Orient le problème est lié à un conflit connu et limité et susceptible de prendre fin avec une solution juste et pacifique, alors qu'en Amérique latine la multiplicité des sources de conflits sociaux, politiques et économiques écarte cette perspective et peut même, en fait, être source d'une croissance de la violence. Le nombre global des faits rapportés au Moyen-Orient s'élève à 492 en 11 ans et ne constitue que 16 % de l'ensemble des cas connus dans le monde. Cependant ceci peut être inexact parce qu'arbitrairement, la ligne de démarcation entre incidents de nature locale et de nature internationale permet d'exclure certains événements de la statistique en question (18). Il est un fait cependant bien établi, c'est que les actes de terrorisme d'origine arabe autres que les actes palestiniens commis en Israël sont presque inexistants par rapport aux actes de terrorisme commis dans cette région aussi bien que dans les autres régions envisagées plus haut.

## 2) LES VICTIMES : LEUR ORIGINE ET LEUR NOMBRE

Le nombre de morts et de blessés dans le monde, dû aux actes de terrorisme, a augmenté en 1978 par rapport à l'année précédente avec environ 450 morts et plus de 400 blessés. Ce nombre représente le double de celui de l'année précédente, en 1977, mais la moyenne des années 75-78 se situe à un niveau relativement plus élevé que celui des dernières années 60 et des années 70-75 (19).

La comparaison entre la nationalité des victimes et la répartition des actes de terrorisme par région offre un certain intérêt. Alors que le pourcentage des victimes au Moyen-Orient et en Europe occidentale correspond au niveau de l'activité terroriste dans

(17) E. g. M.C. Bassiouni : *The Palestinian's Right of Self-Determination and National Independence* (A.A.U.G. Information Paper n° 22, Dec. 1978).

(18) *Supra*, note 9, p. 9.

(19) *Id.* Les coups et blessures pendant les années 1968-1971 se situent autour de 100 par an, les morts autour de 60 par an. Par contre, le nombre de morts dans le conflit irlandais s'élève à 1 200, et le nombre de morts, blessés et d'enlèvements dans les conflits politiques internes en Italie, Argentine, San Salvador, Espagne et Pays basque s'élève à quelques milliers (aucun chiffre exact n'est report dans la littérature juridique ou criminologique).

chaque région, une telle corrélation n'existe pas en Amérique latine et en Amérique du Nord. En Amérique latine où ont lieu 26,6 % de l'ensemble des actes terroristes mondiaux qui se sont déroulés en onze ans, on ne dénombre que 13,9 % de victimes. Par contre, 41,9 % des victimes ont été des nationaux nord-américains tandis que seulement 9,7 % de l'ensemble des incidents se sont déroulés dans cette région.

En raison des relations étroites qui existent entre ces deux régions d'Amérique, deux conclusions qui ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre peuvent être tirées : les actes de terrorisme qui se sont produits en Amérique du Nord ont provoqué plus de morts et de blessés que ceux qui se sont déroulés en Amérique latine pendant la même période et/ou dans lesquels les nationaux nord-américains sont les victimes du terrorisme latino-américain (20). La dernière hypothèse est la moins plausible. Il faut noter ici qu'il n'y a aucune étude sur la corrélation entre la nationalité des terroristes et celle des victimes, ce qui ne permet pas de faire une analyse empirique précise. Il est utile de rappeler ici encore une fois le manque d'études empiriques sur les données nationales ; il n'existe pas de critères communs dans les divers Etats pour cataloguer ce genre de crime qui est essentiellement basé sur le mobile de l'auteur.

### 3) LES ACTES CRIMINELS : LEUR NATURE ET LEURS TENDANCES

Pour établir leurs statistiques, les experts gouvernementaux ont regroupé les actes de terrorisme international sous dix rubriques qui représentent cette variété criminelle : prise d'otage, lettres piégées, bombes incendiaires, bombes explosives, attaques à main armée, détournement d'avions, assassinats, vols, violation de domicile, fusillade par embuscade.

Les bombes, incendiaires ou explosives, ont été pendant longtemps les manifestations les plus spectaculaires, représentant plus de 50 % de tous les incidents survenus dans le monde entier au cours des onze dernières années. Le nombre des lettres piégées qui en 1972 avait atteint le chiffre de 90 cas est redescendu à 5 en 1978. En dehors des assassinats dont le nombre semble varier consi-

(20) Dans un nombre important de cas, la nationalité de la victime est celle de l'Etat où s'est déroulé l'incident, mais aucune donnée n'est actuellement certaine en ce domaine.

dérablement d'année en année (21), les autres formes d'actes terroristes ont été utilisés fréquemment au cours des années par les terroristes dans le cours de leurs opérations.

Les études gouvernementales récentes décèlent les tendances suivantes en matière de terrorisme international :

- 1) des fluctuations relativement larges dans la nature et l'intensité de la violence des attaques terroristes ;
- 2) le nombre et le caractère des groupes engagés dans l'activité terroriste internationale continue à augmenter ;
- 3) les catégories de victimes et la localisation des opérations demeurent stables ;
- 4) les représentants des pays riches et plus particulièrement les personnalités officielles et les hommes d'affaires continuent à être les cibles privilégiées ;
- 5) la plupart des incidents sont constitués par des attentats à la bombe et des attaques incendiaires, même si quelques groupes ont réussi à maîtriser des armes et techniques modernes telles que l'utilisation de missiles à tête chercheuse et autres armes à longue portée (22).

Alors que le nombre des incidents est, dans l'ensemble, susceptible de diminuer, il semble que les possibilités d'actes spectaculaires et plus violents soient en augmentation.

Quoique cette étude empirique dont les données sont limitées ait pour but de permettre un jugement relatif et limité sur la signification et la portée du problème du terrorisme international, on peut en déduire que le dommage actuel provoqué par ce terrorisme n'est pas quantitativement considérable et ne constitue pas une menace pour la civilisation ou pour certains Etats particuliers ainsi qu'on l'entend dire. Mais ce qui est certainement un sujet de réelle inquiétude est le fait que certains Etats puissent appréhender ce phénomène comme un danger réel à leur existence et prendre des mesures répressives susceptibles de menacer leurs institutions démocratiques. Il est également vrai que l'on ne peut sous-estimer l'importance de l'impact psychologique du terrorisme international qui se confond avec le terrorisme interne dans toutes ses formes sur une société qui puisse être prise dans une vague de ce genre

(21) En 1968 et 1969 moins de dix assassinats ont été perpétrés par des terroristes. En 1973, vingt, en 1976, quarante-huit, en 1977, vingt-trois. Toutefois ces chiffres n'incluent pas les assassinats politiques qui ne comptent pas d'élément international.

(22) V. Jenkins and Rubin : « New Vulnerabilities and the Acquisition of New Weapons by Non-Government Groups », in *Legal Aspects, supra*, note 1, 221.

de violence bouleversante, qui porte atteinte entre autres, à la qualité de la vie, à la stabilité des institutions sociales, économiques et politiques et qui crée un climat social de terreur et d'insécurité (23).

## II. - Le contexte juridique

Les individus qui accomplissent des actes de terrorisme, ainsi que nous l'avons dit plus haut, commettent des crimes de droit commun. Tous les actes mentionnés ci-dessus, ou connus dans les annales du terrorisme international ou interne constituent un crime en violation des lois pénales de tout Etat dans le monde (24).

Ainsi l'affirmation selon laquelle ces actes devraient faire l'objet d'une législation spéciale ne repose sur aucun fondement. Même lorsque les actes de terrorisme sont commis dans le cadre d'une guerre ou d'une guerre de libération nationale, ils sont exclus par les lois et les règlements des conflits armés (que ceux-ci aient ou non un caractère international) (25). Néanmoins, il est difficile de savoir pourquoi la communauté internationale continue à chercher presque désespérément des conventions internationales sur le terrorisme, alors qu'il en existe déjà plusieurs comme celles sur la Piraterie (26), le détournement d'avions (27), l'enlèvement de diplo-

(23) V. Bassiouni : « A Prolegomenon to International Terrorism », *supra*, note 1.

(24) Cette conclusion se dégage de l'examen des lois de 53 pays concernant le terrorisme, en relation avec une étude de l'American Society of International Law portant sur le même sujet dont le compte rendu est publié dans *Legal Aspects*, *supra*, note 1.

(25) La IV<sup>e</sup> Convention de Genève du 12 août 1949 s'applique à deux sortes de conflits et interdit les actes de terrorisme, comme le fait la Convention de La Haye sur le droit coutumier en matière de conflits de 1909. V. M.C. Bassiouni and V.P. Nanda : *A Treatise on International Criminal Law*, vol. 1, Part III, « The Regulation of Armed Conflict » (1973) and Paust : « Terrorism and the International Law of War », *64 Mil. L. Revue*, 1 (1974) et Mallison, Veuthey, Novogrod, Baxter, Toman, Dienststein, Lahey and Sang in *International Terrorism*, *supra*, note 6, Chapter II, « Wars of National Liberation », pp. 67-218.

(26) La Convention de Genève sur le droit de la haute mer, du 29 avril 1958, 450 U.N. TS. 82.

(27) La Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, du 14 septembre 1963, 704 U.N. TS. 219 ; la Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, 16 décembre 1970, I.C.A.O. Doc. 8920 ; la Convention de Montréal pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 25 septembre 1971, I.C.A.O. Doc. 8966. A. Richard, *La Convention de Tokyo* (1970) ; et 47 *Rev. int. dr. pénal* (1977) dédiée à ce sujet.

mates (28), et la prise d'otages civils (29). Ce qui est toutefois nécessaire, c'est d'aboutir à une mise en œuvre des conventions existantes par une plus grande coopération entre les Etats dans les domaines de l'extradition (30), de l'assistance judiciaire et de la coopération internationale en matière pénale (31).

### III. - L'avenir du terrorisme idéologique

Bien que des distinctions précises ne puissent être établies entre les trois motivations de base des auteurs d'actes de terrorisme, on peut dire qu'il s'agit soit de criminels de droit commun, soit d'individus psychopathes, soit de personnes motivées idéologiquement. Dans une large mesure, c'est cette dernière catégorie qui semble fasciner les autorités publiques, terrifier le public, et magnétiser les mass-média (32), même si ces auteurs s'engagent dans ce qui ne constitue que des crimes de droit commun. Mais le fait

(28) La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, 5 février 1974, U.N. Doc. A.3166 (XXVIII), et la Convention inter-américaine pour la prévention et la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales, O.A.S., aff. Rec./Ser. P./Doc. 68.

(29) La Convention internationale contre la prise d'otage, 13 décembre 1979, U.N. G.A.O.R. (XXXIV), A 34/814.

(30) La Convention européenne d'extradition, 13 décembre 1957, E.T.S. n° 24 ; la Convention européenne pour la répression du terrorisme, 27 janvier 1977, E.T.S. n° 90, et W.C. Bassiouni, *International Extradition and World Public Order* (1974) et 39 *Rev. int. dr. pénal* (1968) dédiée à ce sujet.

(31) La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, 20 avril 1959, E.T.S. n° 30 ; la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, 1<sup>er</sup> mai 1972, E.T.S. n° 73 ; la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, 28 mai 1970, E.T.S. n° 70 ; la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, 30 novembre 1964, E.T.S. n° 51, et *Projet de Convention européenne sur l'espace judiciaire, en voie de discussion parmi les experts du Conseil de l'Europe. Dans l'hémisphère américain, voir les conventions sur le transfert des détenus et l'exécution des sentences pénales entre les Etats-Unis et les pays suivants : Mexique, Canada, Bolivie, et aussi avec la Turquie, et en voie de pourparler avec la République fédérale d'Allemagne ; e.g. Bassiouni, « Transfer of prisoners between the United States and Mexico, and the United States and Canada », 8 *Vanderbilt Journal Transnational Law* (1978).*

(31) V. e.g. *International Criminal Law, supra*, note 3, vol. II. V. aussi 45 *Revue internationale de droit pénal* (1-2) (1974).

(32) Bassiouni : « A Prolegomenon to International Terrorism », *supra*, note 1 ; Paust : « Internal Law and Control of the Media : Terror, Repression, and the Alternatives », 53 *Indiana L.J.*, 621 (1978) ; Cooper : « Terrorism and the Media », 24-27 *Chitty's L.J.* 226 (Sept. 1976).

que ceux-ci se réclament de valeurs politiques ou idéologiques plus élevées, qui semblent leur donner un statut spécial, ne peut réellement se justifier devant les vrais principes de la responsabilité pénale pour leur fournir une *ratione materiae* et une *ratione personae* (33) qui servirait à les placer dans une nouvelle catégorie de responsabilité, ou d'irresponsabilité pénale.

Il faut cependant remarquer que des distinctions doivent être établies avant que des jugements définitifs ne soient portés. Illustrant la validité du critère des motivations dégagées ci-dessus, on peut dire que la personne motivée idéologiquement est celle qui a un mobile idéologique ou politique et cherche à obtenir un résultat donné par des moyens qui sont légalement injustifiables, parce que dans leur perception il leur est impossible d'avoir recours à aucun autre moyen légal efficace (34). Cette condition fondamentale devient la  *pierre de touche*  du processus de rationalisation pour justifier les moyens choisis. Ainsi on va au-delà de ce que Machiavel suggère dans le Prince quand il affirme que « la fin justifie les moyens » (35). Cependant l'argument fondamental invoqué est qu'il est nécessaire de recourir à des moyens illégaux parce que les circonstances l'exigent. Il en découle logiquement que le délinquant qui agit pour un motif idéologique proclame qu'il le fait « en état de légitime défense » ou mieux encore « sous l'empire de l'état de nécessité » et même plus « sous la contrainte ». A cet égard, telle personne proclame être devenue, sous la contrainte, dans l'impossibilité d'adhérer à l'ordre public, et devient par conséquent la victime de cet ordre qu'elle cherche à changer. C'est donc le « système » qui devient l'auteur de la contrainte, et l'auteur de l'acte de violence qui en est, par cette logique perverse, sa victime et non pas la victime réelle de l'acte de violence ou la société. Néanmoins, ce fondement rationnel est donné par ceux qui reconnaissent encore au « système » une certaine légitimité, car d'autres, considérant simplement le « système » comme « illégal », s'arrogent le droit d'user des mêmes moyens coercitifs qui constituent le processus autoritaire utilisé contre eux par l'Etat. Si l'on retient cette hypothèse, on ferme le cercle vicieux de la logique du terrorisme. Comme le remarquait cet auteur : « Ce qui est terro-

(33) M.C. Bassiouni : *The Law of Dissent and Riots* (1971), p. 57.

(34) Bassiouni : « Ideologically Motivated Offenses and the Political Offense Exception in Extradition : A Proposed Judicial Standard for an Unruly Problem », *19 DePaul L. Rev.* 217 (1968) ; Pisapia : « Terrorismo : Delitto Politico o Delitto Commune ? », *La Giustizia Penale* (V-VI), Maggio (1975), 1.

(35) Friedlander : « Terrorism and Political Violence : Do the Ends Justify the Means ? », *24-27 Chitty's L.J.* 240 (Sept. 1976).

risme pour les uns est héroïsme pour les autres » (36). C'est donc la différence de perception des valeurs qui fait varier la notion et le contenu du terrorisme.

Il est nécessaire ici de faire deux observations. La première est que les sociétés et les organes d'Etat qui sont prompts et péremptoirs à dénoncer le terrorisme quand il s'agit d'actes commis par des individus contre l'ordre politique établi, ne réagissent pas du tout de la même manière lorsque c'est le pouvoir politique qui commet des actes de cette nature, ou pires encore. La disparité est en fait si grande qu'elle ne peut pas passer inaperçue.

La seconde observation est la suivante : certaines injustices historiques n'ont été redressées que grâce à un processus de violence. En effet, tout au long de l'histoire de la décolonisation, la violence a été fréquemment le mécanisme qui a déclenché les événements qui ont amené les changements politiques nécessaires. Dans certains cas, la violence a même atteint les proportions d'une guerre, quoique limitée, pour atteindre des buts politiques (38). Inévitablement, à l'origine, la terreur inspirée par la violence terroriste a été condamnée et réprimée, puis au fur et à mesure que son rythme s'est accru, elle a été reconnue à contre cœur, comme ayant quelques fondements, jusqu'au moment où les terroristes ont été acclamés comme des héros avant d'être honorés par leurs anciens adversaires. Où réside la logique ? Où est le droit ? Nulle part, Malheureusement. Mais les leçons de la période coloniale n'ont pas été perdues pour les leaders de la guérilla urbaine contemporaine (39). Pour eux, le processus est le même et les distinctions n'existent pas. Ils emploient les mêmes procédés et tendent vers les mêmes résultats : la transformation politique, sociale et économique de l'ordre public établi. Leurs revendications reposent fréquemment sur une base valable, mais elles procèdent d'une curieuse logique puisqu'elles détruisent avec l'excuse de construire. Le paradoxe réside toutefois dans le fait que lorsque leurs buts sont atteints, de nouvelles réformes ou de nouveaux changements sont nécessaires, d'où la répression du nouveau système par les mêmes moyens (et souvent pires) qui était l'objet de leurs revendications initiales.

(36) Bassiouni : *International Terrorism*, *supra*, note 6 ; voir aussi Bassiouni : « Methodological Options for International Legal Control of Terrorism », 7 *Akron L.J.* 386 (1974) et Friedlander : « Sowing the Wind : Rebellion and Violence in Theory and Practice », 6 *Denver L. Int. L. & Pol.* 89.

(37) V. *supra*, note 3.

(38) Tel fut le cas avec l'Algérie et le Viet-Nam.

(39) V. *supra*, note 15, Burton, Sarkassian, Jenkins et Wilkinson.

Ainsi se vérifie la maxime de Mao-Tsé-Tung selon laquelle : « La vérité sort du canon d'un fusil ». Mais souvent aussi celle de Georges Bernard Shaw : « La révolution n'a jamais allégé le fardeau de la tyrannie ; elle l'a seulement déplacé d'une épaule à l'autre ».

La guerre telle qu'elle était conçue selon le mode conventionnel de la seconde guerre mondiale ou même la guerre de Corée, a tout simplement perdu son efficacité sinon sa raison d'être historique (40). L'équilibre de la terreur provoqué par l'armement nucléaire fait de la guerre une éventualité très improbable. Quant aux guerres qui s'insèrent dans le contexte de la décolonisation ou de la libération nationale, elles existent seulement en Afrique du Sud et entre Israéliens et Palestiniens. Cette forme de violence est appelée à disparaître avec la résolution de ces conflits. Mais ces deux formes de violence sont appelées à être remplacées par deux nouvelles formes d'action violente. La première prend place dans le contexte d'Etats où cohabitent des groupes de races, de nationalités, d'ethnicités ou de langues différentes. Dans ces Etats où les structures et les processus sociaux, économiques et politiques ne permettent pas la coexistence pacifique de groupes distincts sur un pied d'égalité ni la poursuite de leurs buts et de leurs aspirations dans un contexte libre et démocratique, les conflits deviennent inévitables. C'est ce qui s'est passé à Chypre, au Liban, en Irlande, pour ne parler que de ces pays ; mais d'autres suivront vraisemblablement. La seconde forme d'action violente se situe dans le contexte de sociétés très homogènes dans lesquelles certaines inégalités sociales, économiques et politiques existent et où les structures et les institutions de l'ordre établi sont incapables, impuissantes ou peu disposées à permettre l'évolution sociale souvent si nécessaire. Dans ce cas, le recours à la violence semble être le moyen adopté par ceux qui ne veulent pas ou sont incapables de travailler à l'intérieur du système pour conduire à une évolution pacifique.

Dans les deux cas mentionnés ci-dessus, le défi est lancé aux fondements mêmes de la démocratie, ou du moins aux institutions démocratiques dans leur capacité de répondre aux besoins et aux aspirations nouvelles de leur société. La capacité de telles institutions à permettre, si ce n'est même à encourager une évolution pacifique, lorsque les temps l'exigent, se situe au cœur même du problème de savoir si le terrorisme sera l'alternative retenue par ceux que le système désaffecte. Si les changements sociaux sou-

(40) H. Arendt : *On Revolution* (1965).

haités ont réellement lieu, la violence sera habituellement écartée, mais il est certain que sa justification et sa raison d'être disparaîtront aux yeux des masses. Or l'appui populaire indispensable au soutien de ces revendications sociales, la violence comme méthode d'effectuer la transformation ou l'évolution sociale ne saurait se maintenir. L'exemple des Etats-Unis illustre cette hypothèse. Y a-t-il eu dans son histoire plus criante injustice que l'esclavage et son corollaire le racisme, maux auxquels nul n'a porté remède jusqu'au milieu du xx<sup>e</sup> siècle ? Dans les années soixante, la violence devint le dernier recours des noirs (41). Mais le système répliqua. Le premier à y répondre fut le pouvoir judiciaire, avec lucidité et clairvoyance, en s'introduisant dans la brèche qui s'est creusée entre le besoin social et sa réalisation (42). Les décisions judiciaires ont en fait légiféré la morale sociale et ont permis la mise en œuvre d'une évolution sociale à travers le droit. Les autres branches du gouvernement à qui avait incombé cette charge, mais qui ne réussirent pas à leur donner une réponse adéquate jusque-là, ont pris la relève et ce fut un sursaut national affectant toutes les structures et les institutions du pays, qu'elles soient publiques ou privées, qui ont éliminé la nécessité du recours à la violence (43). Le défi fut relevé, même si la tâche est encore inachevée. Mais il n'existe aucun doute que les processus d'évolution pacifique de la société ont fait disparaître la nécessité et le fondement de tout recours ultérieur à la violence, et la démocratie et les institutions ont survécu pour le mieux.

Dans les autres Etats où les valeurs sociales ont changé et où les besoins sociaux sont demeurés inassouvis, une même brèche s'est creusée entre le besoin et la satisfaction de ce besoin, que les institutions publiques avec leur faiblesse caractéristique n'ont pas réussi à calmer. Ainsi les graines de la violence sont semées et le terrorisme s'épanouira.

Aucune phrase n'est plus apte à décrire ce résultat que celle prononcée par le Président Kennedy dans son discours à la Conférence de l'Organisation des Etats Américains qui s'est tenue à Punta del Este en 1961 : « Ceux qui font l'évolution pacifique impossible rendent la révolution violente inévitable ».

(41) M.C. Bassiouni : *The Law of Dissent and Riots* (1971), p. 25 et seq.

(42) Bassiouni, « Le Role du juge aux Etats-Unis », *46 Revue internationale de droit pénal*, p. 37 (1976).

(43) Paust : « Response to Terrorism : A Prologue to Decision Concerning Private Measures of Sanction », *12 Stanford J. Int'L. Stud.* 79 (1977) et Paust : « Private Measures of Sanction », in *Legal Aspects, supra*, note 1, pp. 575-612, qui suggère l'action privée contre le terrorisme.

Dans le cadre des trois contextes de violence énoncés ci-dessus, on peut dire avec quelque consolation que si les guerres disparaissent dans les années 80, et sont remplacées par le mal comparativement moindre de la violence terroriste même si celui-ci augmente, ce dernier constituera un allègement du sort qui avait frappé les générations précédentes. Toutefois on ne connaît pas encore le prix effectif de cette nouvelle forme de violence. Il ne fait aucun doute que cette forme de violence augmentera et que des actes nouveaux et plus dramatiques seront commis avec un préjudice et un impact plus grands que ceux que nous avons connus jusque-là. Mais ce qui en sera le résultat sur la qualité de la vie dans ces circonstances pourrait être tel que les historiens de demain pourront à juste titre parler du terrorisme comme du fléau moderne.

### Conclusion

Jamais les démocraties contemporaines ne se sont trouvées face à un aussi grand et aussi énigmatique défi que celui que constitue l'augmentation de la violence, qui est devenue la caractéristique des sociétés urbaines industrialisées (44). Leurs dangers ne sont pas encore manifestes car si les sociétés organisées ont pour réaction d'adopter des mesures répressives, les conséquences de ce processus de violence sur la qualité de notre civilisation constituera vraisemblablement une menace beaucoup plus grande que n'ont pu le laisser supposer nos attitudes complaisantes à leur égard. La communauté mondiale aspire à épaissir le vernis de la civilisation en encourageant l'intérêt pour les droits de l'homme (45) (46), mais les forces compensatoires de la violence et de la répression pourraient se livrer à une véritable escalade qui compromettrait les progrès obtenus depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

La vigilance des juristes, gardiens de la loi, sans lesquels aucune civilisation n'a jamais pu durer, doit donc être accrue. De

(44) Crime Prevention and Control Report of the Secretary-General on Crime Trends in the World, A/32/199, 22 September 1977.

(45) Bassiouni : « The Veneer of Civilization Thickens », 21 *DePaul L. Rev.* 271 (1971).

(46) E. g. L. Sohn and T. Suergenthal : *International Protection of Human Rights* (1973) ; Symposium issue on Human rights : 21 *DePaul L. Rev.* (1971) ; A.H. Robertson : *Human Rights in Europe* (1978) ; D. Poncet : *La protection de l'accusé par la Convention européenne des droits de l'homme* (1977) ; P. Graven : *Problèmes de protection internationale des droits de l'homme* (vol. I, 1969) and *Le difficile progrès du règne de la justice et de la paix internationale par le droit* (vol. II, 1970).

même que les membres des professions juridiques, ceux qui œuvrent dans les mass média doivent prendre davantage conscience de leurs responsabilités (47). Les sociétés attachées à la liberté de la presse ne doivent pas permettre que celle-ci devienne un instrument ou une incitation au terrorisme (48). En revanche, dans les sociétés qui répriment cette liberté de la presse, et qui trouvent dans le terrorisme d'Etat un moyen de gouverner, ces mêmes mass média doivent servir de moyen de réaction contre ce genre de terrorisme et rallier l'opposition : c'est là où réside le dilemme entre évolution pacifique et transformation violente.

Au cours des siècles, aucune des vingt et une civilisations reconnues n'a survécu sans un harmonieux équilibre entre droits et responsabilités (49). Presque toujours, le déclin et la chute de ces civilisations ont suivi l'affaiblissement des professions juridiques. Il en est toujours résulté le déclin de leur rôle de gardien de la loi et des institutions juridiques, et l'abdication de la loi et des institutions de leurs obligations sociales et morales.

---

(47) Salomone : « Terrorism and the Mass-Media », dans *International Terrorism*, *supra*, note 6, p. 43 and *supra*, note 32.

(48) V. M.C. Bassiouni : *Terrorism, Law Enforcement and the Mass Media* (Une étude préparée pour le Department of Justice, LEAA, qui sera publiée par le Government Printing Office en 1980, et dans laquelle l'auteur fait emploi des mêmes données empiriques citées ci-haut dans le contexte d'une analyse des rapports entre le terrorisme, les mass media et les forces d'ordre).

(49) A. Toynbee, *A Study of History* (2 vols, 1946). Voir aussi H.G. Wells : *An Outline of History* (2 vols), 1920, 1<sup>re</sup> éd., 1960.

(50) E.g. H. Arendt, *The Origine of Totalitarianism* (1960) ; W.J. Shirer : *The Rise and Fall of the Third Reich* (1960) ; E. Gibbons : *The Decline and Fall of the Roman Empire* (1960).