

Interdiction des actes de terrorisme dans le droit international humanitaire *

par Hans-Peter Gasser

Le présent exposé se propose d'étudier les dispositions du droit international humanitaire contemporain qui interdisent les «actes de terrorisme», que l'on appelle communément et tout simplement «terrorisme».

Cet exposé est de nature essentiellement descriptive et les experts en matière de droit international humanitaire n'en tireront rien de très nouveau. Toutefois, s'il parvient à mettre en lumière l'un des aspects spécifiques des obligations et interdictions notoires dont disposent les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, à savoir l'interdiction absolue et inconditionnelle de recourir au terrorisme, il aura atteint son objectif. Le rappel de quelques données fondamentales devrait en quelque sorte faciliter la résolution des questions complexes que posent l'essence même et les limites juridiques de la guérilla.

En tout premier lieu, il est nécessaire de clarifier une fois encore la signification de certains termes, notamment parce que les discussions portant sur la ratification des Protocoles additionnels de 1977 ont donné lieu à des déclarations pour le moins surprenantes telles que: «Un traité de 1977 accorderait des droits aux terroristes», «Le droit au service du terrorisme», «Le Protocole I, une charte pour le terrorisme». A se demander si le monde n'est pas tout à coup sens dessus dessous!

* Cet exposé a été présenté lors de la 11^e Table ronde sur les problèmes actuels du droit international humanitaire, qui s'est tenue à San Remo du 9 au 14 septembre 1985. Une adaptation de ce texte a été publiée en allemand dans «Völkerrecht im Dienste des Menschen», Festgabe Hans Haug, éd. Haupt, Berne et Stuttgart, 1986.

Terminologie

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le présent exposé a pour objet de discuter les dispositions du *droit international humanitaire* qui ont trait au défi que pose le terrorisme. Il doit donc être clair d'entrée de jeu que cette analyse se limite aux situations de conflit armé, puisque c'est alors seulement que le droit international humanitaire devient applicable. Le terme de «conflit armé» tel que le définit le droit international désigne tout conflit, entre Etats ou à l'intérieur d'un Etat, qui est caractérisé par le recours à la violence ouverte et l'intervention des forces armées.

Par voie de conséquence, les situations internationales ou internes qui ne revêtent pas les caractéristiques essentielles de conflit armé, bien que marquées par une violence collective, n'entrent pas dans le contexte de la présente analyse; il s'agit notamment des situations de troubles intérieurs, d'émeutes et de répression violente que ne recouvrent pas les instruments du droit humanitaire.

Il est très important de définir le sujet à l'étude, car seuls les actes de terrorisme perpétrés dans des situations de conflit armé tombent dans le champ d'application du droit international humanitaire. En effet, ce dernier ne s'applique tout simplement pas au terrorisme qui se produit en «temps de paix», c'est-à-dire dans des situations qui ne sauraient être qualifiées de conflits armés.

Le second terme qu'il convient d'expliquer est celui de «*terrorisme*».

Le terrorisme est un phénomène social dont les variables sont trop nombreuses pour qu'il soit possible d'en donner une définition simple et pratique. Apparemment, les juristes et autres experts ne se sont pas mis d'accord sur sa signification et ses répercussions. Même le droit international n'est pas parvenu à définir de manière formelle le terrorisme et les actes de terrorisme. L'examen rapide de la seule et unique tentative de définition explicite qui fasse autorité sur le plan du droit international révèle les difficultés rencontrées. En effet, la Convention de Genève pour la prévention et la répression du terrorisme (du 16 novembre 1937) dispose que «l'expression «actes de terrorisme» s'entend des faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public». Vouloir, à notre époque, limiter la définition du terrorisme aux infractions commises contre un Etat reviendrait de toute évidence à ne pas tenir compte des réalités de la vie moderne.

Les diverses conventions internationales adoptées au cours de ce dernier quart de siècle se limitent toutes à certains aspects spécifiques du terrorisme; c'est la raison pour laquelle elles ne sont guère utiles dans la recherche d'une définition globale. En voici la liste, par ordre chronologique:

- Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, Tokyo, 1963;
- Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, La Haye, 1970 (prise d'otages);
- Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 1971 (sabotage);
- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, 1973;
- Convention internationale contre la prise d'otages, 1979, et
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984.

Nous n'entendons pas donner une nouvelle définition globale du terrorisme, ce qui serait de toute façon superflu, étant donné que l'interprétation courante du terme suffit à l'objectif que nous poursuivons.

Il semble que le terme de «terrorisme» dans le langage courant recouvre les aspects suivants:

- le terrorisme est un crime, sans aucune exception;
- le terrorisme est le recours ou la menace de recours à la violence, habituellement contre la vie humaine;
- le terrorisme est un moyen d'atteindre des objectifs politiques qui, aux yeux de ceux qui y recourent, ne sauraient être atteints par des moyens (licites) ordinaires;
- le terrorisme est une stratégie: il est habituellement le fait de groupes organisés qui l'appliquent pendant un certain temps et conformément à un programme établi;
- les actes de terrorisme visent souvent des personnes étrangères à la question, qui n'ont aucune influence, ni aucun rapport directs avec les objectifs poursuivis par les terroristes et il arrive fréquemment que ces derniers frappent aveuglément leurs victimes;
- le terrorisme est utilisé pour créer un climat de peur qui à lui seul permet d'atteindre l'objectif visé;

— le terrorisme signifie guerre totale où la fin justifie *tous* les moyens.

Ces éléments de définition sont destinés à décrire le phénomène du terrorisme dans ses grandes lignes. Toutefois, il se peut que l'un ou l'autre des aspects mentionnés soit absent dans certaines circonstances; ainsi, il peut ne pas y avoir le moindre but politique ou il se peut encore qu'un individu agissant seul perpètre l'infraction.

L'on peut supposer que tous les Etats interdisent, par le biais de leur législation nationale, les actes de terrorisme sans aucune exception et les soumettent à des poursuites judiciaires et à la répression conformément au droit pénal du pays. Dans la mesure où ils s'inspirent de motifs politiques, les inculpés peuvent obtenir l'immunité d'extradition selon que des traités d'extradition ou la législation nationale le prévoient. Néanmoins, au cours de ces dernières années, la tendance a été d'exclure les actes de terrorisme de ces dérogations (cf. par exemple, la Convention européenne pour la répression du terrorisme, 1977).

Interdiction des actes de terrorisme en temps de guerre

Les actes de terrorisme commis en temps de guerre ont une connotation juridique différente. Si la violence, portée à son paroxysme, est inhérente à la guerre, elle l'est aussi au terrorisme. D'où la question de savoir comment faire la distinction entre deux types différents de violence: la «violence licite» dans les conflits armés régis par les lois de la guerre, par opposition à la «violence illicite» (qui comprend le terrorisme). Sur quels critères fonder cette distinction?

Le *premier critère* a trait au statut de la personne qui commet la violence: seuls les membres des forces armées d'un Etat partie à un conflit armé ont le droit de participer directement aux hostilités. Aucune autre personne n'a ce droit, et si elle recourt néanmoins à la violence, elle enfreint la loi, et ses actes peuvent constituer des actes de terrorisme.

La règle est claire et n'est guère susceptible de soulever de problèmes majeurs dans les conflits armés internationaux. Ce sont par contre dans les situations de conflits armés non internationaux et les guerres de libération nationale que surgissent les difficultés. Nous nous pencherons plus loin sur ces questions en détail.

Le *second critère* découle des règles qui régissent d'une part la protection de catégories particulières de personnes et d'autre part les méthodes et moyens de guerre dans les conflits armés: pour être licite, le recours à la violence en temps de guerre doit respecter les restrictions qu'impose le droit de la guerre. En conséquence, même les membres des forces armées, qui ont légitimement le droit de recourir à la violence, peuvent devenir des terroristes s'ils violent les lois de la guerre.

Est-il nécessaire d'ajouter qu'il n'est pas toujours aisé dans la pratique de distinguer la violence qui relève du terrorisme, des actes de guerre légitimes?

Nous voici parvenus au point où il faut examiner le droit actuel applicable aux conflits armés en matière d'interdiction des actes de terrorisme. Les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 relatives à la protection des victimes des conflits armés et leurs deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 en constituent les sources principales. Bien que seul un tiers environ de la communauté internationale ait ratifié à ce jour (février 1986) les Protocoles de 1977, ils seront néanmoins considérés, pour l'objet de la présente analyse, comme ayant force de loi pour la communauté des nations.

Il faut également prendre en considération les principes fondamentaux de droit international reconnus dans le Statut et le Jugement du Tribunal de Nuremberg (les «Principes de Nuremberg»), puisqu'ils traitent, eux aussi, d'actes de terrorisme commis en temps de paix et en temps de guerre et les taxent de crimes internationaux.

Finalement, pour certaines questions particulières, il faut également consulter les conventions mentionnées plus haut relatives à des infractions spécifiques, telles que la Convention internationale contre la prise d'otages et la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (détournement d'avion).

Interdiction du terrorisme en vertu du droit applicable dans les conflits armés internationaux

Comme nous l'avons déjà relevé, l'essentiel du droit international humanitaire s'applique aux *conflits armés internationaux*, soit à des hostilités entre Etats. Depuis 1977, pour les Etats parties au Protocole I, l'expression «conflit armé international» englobe également «les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la

domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes» (Article premier, par. 4, du Protocole I).

Par souci de clarté, il est plus pratique de diviser en deux catégories les interdictions formulées dans les conventions de droit humanitaire: 1) les règles qui limitent le recours à des méthodes et moyens de guerre, et 2) les règles relatives à la protection des personnes au pouvoir de l'ennemi contre des actes arbitraires et contre la violence.

En ce qui concerne la première de ces deux catégories, à laquelle on se réfère habituellement sous le nom de «droit de La Haye», l'article 51, par. 2, du Protocole I innove à cet égard et revêt une importance particulière. Après un rappel général de l'obligation de protéger la population civile contre les dangers résultant d'opérations militaires, le paragraphe 2 stipule: «Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent être l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile». Cette disposition confirme que le terrorisme n'est pas une méthode de guerre autorisée.

En raison de ses implications, la portée de l'interdiction prescrite au second paragraphe de l'article 51 demande à être examinée plus attentivement. La première phrase établit que les attaques dirigées contre la population civile en tant que telle et contre les personnes civiles sont interdites, une interdiction claire et catégorique qui s'applique probablement à la plupart des actes de terrorisme. Mais ensuite la seconde phrase énonce l'interdiction des actes de violence dont le *but principal* est de *répandre la terreur parmi la population civile*. Il ne faut pas nécessairement que de tels actes visent des personnes civiles; ce qui importe, c'est l'intention de semer la terreur au sein de la population civile. Ainsi, en dernière analyse, même les *menaces de violence dont le but est de répandre la terreur sont interdites*.

Le facteur subjectif qu'est l'intention de semer la terreur au sein de la population civile est toujours l'élément indispensable. Le fait que toute opération militaire ou même toute menace de mesures militaires a forcément un effet terrorisant sur des civils non protégés, comme par exemple des opérations militaires déployées contre un objectif légitime situé dans le voisinage immédiat d'une zone d'habitations, ne saurait être éliminé. Néanmoins, ce qui est et restera interdit, c'est le *recours intentionnel à la terreur comme moyen de guerre*.

Il s'ensuit que dans les conflits armés internationaux, tout recours, quel qu'il soit, à des méthodes de guerre terroristes est absolument inadmissible. En outre, il nous faut garder présent à l'esprit que les interdictions énoncées à l'article 51 ne sauraient être contournées sous prétexte de représailles. Par induction, les attaques terroristes perpétrées contre des civils et qui entraînent la mort ou portent gravement atteinte à l'intégrité physique constituent des infractions graves au sens de l'article 85 du Protocole I et doivent être considérées comme des crimes de guerre.

Il ne fait aucun doute que la plupart des victimes d'attaques terroristes sont des civils. Néanmoins, le terrorisme menace également les biens culturels, à des fins de chantage. L'article 4 de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé interdit tout acte d'hostilité à l'égard des biens protégés; mais le doute plane sur la question de savoir si la simple menace de destruction de ces biens dans le but de terroriser la population est interdite.

Des règles spéciales interdisent les attaques dirigées contre d'autres objets dans le but de semer la terreur parmi les civils. A cet égard, il suffit de mentionner l'article 56 du Protocole I qui interdit les attaques contre les ouvrages d'art ou installations contenant des forces dangereuses (à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires) ou l'article 53 qui protège les biens culturels et les lieux de culte.

Certes, le droit protège les civils contre les actes de terrorisme. Mais qu'en est-il des membres des forces armées? Bénéficient-ils d'une protection semblable? La réponse est sans aucun doute négative parce que, dans des limites reconnues, la terreur est une arme qui peut être utilisée dans le combat contre les forces armées de la partie adverse. En fait, les méthodes courantes de guerre matérielle et psychologique comprennent un grand nombre d'activités qui, dans d'autres circonstances, seraient qualifiées de «terroristes». Pourtant, le droit de la guerre a fixé à cet égard aussi un certain nombre de restrictions. En tout premier lieu, il y a le principe juridique connu de longue date selon lequel «le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité» et «il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus» (article 35 du Protocole I).

Les applications pratiques de ce principe général comprennent par exemple l'interdiction d'utiliser des gaz toxiques, l'interdiction de la perfidie (article 37), l'interdiction d'ordonner qu'il n'y ait pas

de survivants (article 40), une disposition qui revêt une importance particulière dans le cadre de notre analyse, étant donné que la menace de meurtre arbitraire est une caractéristique suffisamment courante de l'activité terroriste. Même dans un conflit armé, les membres des forces armées ne peuvent être *menacés* d'une telle manière (l'exécution de la menace serait interdite de toutes façons, en vertu des dispositions qui régissent la protection des blessés et des prisonniers).

Après avoir passé en revue le droit qui a directement trait à la conduite des opérations militaires, il nous faut examiner les dispositions juridiques relatives à la protection des individus tombés aux mains de la partie adverse contre la violence et les actes arbitraires. Nous examinerons brièvement les différentes catégories de personnes protégées.

En vertu des I^e, II^e et III^e Conventions de Genève de 1949, les membres des forces armées d'une Partie adverse doivent être respectés et protégés dès qu'ils ont déposé les armes ou été mis hors de combat. Toute atteinte à leur vie et à leur personne est strictement interdite (I^e et II^e Conventions, article 12, par. 2), et ils doivent être protégés contre tout acte de violence ou d'intimidation (III^e Convention, article 13, par. 2). Dans ce contexte, les restrictions relatives à l'interrogatoire des prisonniers tel que le définit la III^e Convention de Genève revêtent une importance capitale: «Les prisonniers de guerre qui refuseront de répondre ne pourront être ni menacés, ni insultés, ni exposés à des désagréments ou désavantages de quelque nature que ce soit» (article 17, 4^e alinéa). Ces dispositions équivalent à une interdiction globale des actes de terrorisme contre des ennemis vaincus.

La IV^e Convention de Genève, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, est la seule Convention de Genève de 1949 dans laquelle le terme de «terrorisme» est utilisé explicitement. Son article 33, l'une des dispositions communes aux territoires des Parties au conflit et aux territoires occupés, stipule que «toute mesure d'intimidation ou de terrorisme (est) interdite». Cette disposition complète la règle générale qui veut que les belligérants traitent avec humanité les civils de la Partie adverse qui se trouvent en leur pouvoir (article 27). Il n'est donc jamais possible de justifier aucun acte de terrorisme.

Des interdictions particulières viennent compléter ces règles générales; à titre d'exemple, la prise d'otages (article 34) et le pillage (article 33, par. 2) sont interdits. En outre, l'article 75 du Protocole I interdit la violence contre toutes les personnes qui sont au

pouvoir d'une Partie au conflit et qui ne bénéficient pas déjà d'un traitement plus favorable en vertu d'une autre disposition. Ainsi, l'article 75 comble-t-il les lacunes qui existent dans les Conventions de Genève de 1949.

Sous certaines conditions, la violation de plusieurs des dispositions mentionnées ci-dessus qui régissent la protection de la population civile est une infraction grave aux Conventions ou au Protocole I et doit être punie en tant que telle. Certains actes de terrorisme peuvent être des *crimes de guerre*. Aussi les criminels de guerre présumés doivent-ils être traduits en justice par l'autorité qui les détient, que ce soit une partie au conflit ou tout autre Etat partie aux Conventions de Genève ou au Protocole I, à moins que l'autorité en question ne préfère extradier le criminel présumé à un autre Etat intéressé à la poursuite. Cette obligation de poursuivre en justice ou d'extrader a une grande portée et constitue l'un des aspects particuliers des instruments du droit humanitaire.

En guise de conclusion, l'on peut dire qu'un ensemble circonstancié de dispositions légales protège les civils aux mains de la partie adverse contre des actes de violence gratuits. Toutes ces dispositions sont applicables totalement et inconditionnellement, quelles que soient les circonstances : en particulier, elles ne peuvent pas être contournées sous prétexte de représailles.

Interdiction des actes de terrorisme dans les conflits armés non internationaux

Les dispositions du droit international humanitaire applicables aux conflits armés internes sont beaucoup moins détaillées que celles applicables aux conflits internationaux. Qu'en est-il des actes de terrorisme commis dans les guerres civiles ?

Toute réponse à cette question doit nécessairement partir de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. L'énoncé, si bref et succinct soit-il, ne laisse pas planer le moindre doute sur le fait que les actes de terrorisme, quels qu'ils soient, contre des personnes ne participant pas aux hostilités sont absolument interdits dans les conflits armés internes également.

Dans l'esprit de la règle générale initiale selon laquelle les personnes qui ne participent pas directement ou ne participent plus aux hostilités seront traitées avec humanité, le second alinéa de l'article 3 interdit, *entre autres*, «les atteintes portées à la vie et à

l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices» et «les prises d'otages». L'article 3 des quatre Conventions de Genève ne laisse donc aucune latitude aux actes de terrorisme perpétrés contre des personnes au pouvoir de la partie adverse.

L'article 4 du Protocole II réaffirme les interdictions mentionnées ci-dessus et à maints égards étend et renforce le système de protection. Aux fins de la présente analyse, l'interdiction expresse des actes de terrorisme telle que la définit le paragraphe 2, lettre d, revêt un intérêt particulier. C'est la seconde fois que le terme de «terrorisme» apparaît dans un traité de droit humanitaire. L'introduction de dispositions visant à protéger les civils en influant sur la conduite même des hostilités constitue une nouveauté dans le Protocole II (par rapport à l'article 3 des Conventions). A cet égard, l'article 13 intitulé «Protection de la population civile» est d'une importance capitale: le paragraphe 2 stipule en effet que «sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile». Cette disposition est identique à l'interdiction des actes de terrorisme dans les conflits internationaux énoncée à l'article 51, par. 2, du Protocole I.

Les implications de cette disposition innovatrice du droit qui régit les conflits armés non internationaux sont considérables. Certes, il se peut bien que la notion ait été implicite dans les principes généraux — applicables également à la guerre civile — qui régissent les méthodes et moyens de guerre, mais ce qui est important, c'est la réaffirmation de ce principe par les représentants de la communauté internationale et son incorporation dans le droit international conventionnel. L'interdiction des activités terroristes dans les conflits armés internes est donc désormais fermement établie.

Les articles 3 des Conventions de Genève et 4 du Protocole II protègent une très grande partie de la population, puisque le droit applicable aux conflits armés non internationaux ne fait aucune distinction entre les diverses catégories de personnes (combattants, population civile, etc.).

L'article 13 interdit formellement les actes de terrorisme dirigés contre la population civile. De toute évidence, cette interdiction s'applique aux deux camps, c'est-à-dire aux forces armées gouvernementales et aux insurgés. Par contre, les personnes qui participent aux hostilités du côté du gouvernement (habituellement des membres des forces armées) ou du côté de la dissidence ne sont guère protégées.

Il se peut que des méthodes de guerre soient tolérées qui en temps de paix seraient taxées d'actes de terrorisme et qu'un certain nombre de restrictions résultent de principes généraux non codifiés du droit. Le Protocole II stipule simplement qu'il est interdit d'ordonner qu'il n'y ait pas de survivants (article 4, par. 1, dernière phrase).

Comme nous l'avons déjà remarqué, les actes de terrorisme sont passibles de poursuites pénales par les autorités compétentes de l'Etat conformément au droit national, bien que ces dernières devraient éviter de poursuivre et de condamner des insurgés pour terrorisme du seul fait de leur participation au conflit.

Ainsi, tout acte de terrorisme, quel qu'il soit, commis contre des civils qui ne participent pas activement aux hostilités est interdit dans les conflits armés non internationaux également.

Ce tour d'horizon des interdictions de recourir au terrorisme, énoncées par le droit international et applicables aux conflits armés internes, soulève la question de savoir quel cercle de personnes est visé par ces interdictions.

Les Conventions de Genève de 1949, les Protocoles additionnels de 1977 et le droit international public en général s'adressent en tout premier lieu aux Etats, qui sont tenus 1) de s'abstenir de recourir au terrorisme et 2) de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher que des actes de terrorisme soient commis par des individus ou sur le territoire placés sous leur juridiction. Ces obligations touchent directement les personnes qui agissent au nom de l'Etat, y compris (ce qui revêt une importance toute particulière pour notre analyse) les membres des forces armées, de la police et d'autres organisations semblables.

Le droit international humanitaire n'impose aucune obligation directe aux individus qui ne représentent pas l'Etat d'une façon ou d'une autre. Mais les Etats sont tenus de promulguer une législation nationale pertinente pour garantir le respect des règles du droit international public. Par contre, les Principes de Nuremberg constituent un chapitre différent : un certain nombre d'actes qualifiés de crimes contre l'humanité sont certainement aussi des actes de terrorisme et l'interdiction de commettre de tels actes concerne tout un chacun.

Sur le plan des conflits non internationaux, il faut aborder la question sous un autre angle, puisque l'une des parties au conflit n'est pas un Etat. Mais il n'en reste pas moins que l'article 3 et le Protocole II imposent aux insurgés également une obligation juridique : tous les membres de groupes armés doivent respecter l'in-

terdiction de recourir au terrorisme. Les commandants des forces dissidentes sont tenus de faire appliquer cette interdiction et, le cas échéant, d'en réprimer les violations par des membres de leur organisation. Les insurgés sont responsables en tant que groupe. Tout comme les autorités gouvernementales, ils doivent également prendre toutes les mesures nécessaires pour poursuivre et punir les actes de terrorisme commis non seulement par des membres de leurs forces armées, mais également par des individus qui agissent de leur propre initiative et résident sur un territoire qu'ils contrôlent.

Il est donc évident que, dans la guerre civile, la partie dissidente est, elle aussi, liée par l'interdiction de recourir au terrorisme. Cette obligation est extrêmement importante en raison du fait que les guerres civiles sont particulièrement susceptibles d'engendrer des actes de terrorisme.

Le statut spécial des guerres de libération nationale

Le statut juridique que le premier Protocole additionnel de 1977 accorde aux guerres de libération nationale appelle un certain nombre de commentaires dans le cadre de la présente analyse. Il semble que le nouveau droit est fréquemment mal interprété. D'aucuns prétendent que cette innovation légitime le terrorisme. Il n'en est rien, comme nous allons le démontrer plus loin. Dans une certaine mesure pourtant, cette conclusion erronée trouve peut-être son origine dans un certain vocabulaire utilisé dans la rhétorique anticolonialiste. Dire notamment que les peuples opprimés sont autorisés à utiliser *tous* les moyens, *quels qu'ils soient*, pour obtenir leur indépendance est susceptible d'être mal interprété. En effet, cela signifie-t-il que les méthodes et moyens de combat interdits en d'autres circonstances sont autorisés dans les guerres de libération nationale? Cette question exige une réponse.

Le présent document n'a pas pour objet de donner une interprétation détaillée de ce que l'on entend par «conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes» (article 1, par. 4, du Protocole I). Une telle interprétation dépasserait le cadre de notre étude. Par contre, ce qui nous intéresse ici, ce sont les conséquences juridiques de ces conflits: elles restent les mêmes, indépendamment de l'interprétation des diverses modalités d'application.

Si un peuple est engagé dans une guerre de libération — telle que la définit l'article cité plus haut — «contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes», ce conflit doit être qualifié, selon le nouveau droit, de conflit armé international. Cela signifie que le code tout entier du droit international humanitaire applicable aux conflits internationaux entre en vigueur, ainsi que tous les droits et obligations qui l'accompagnent.

L'analyse qui précède a déjà établi que le droit régissant les conflits armés internationaux se caractérise par un ensemble circonstancié d'interdictions de recourir aux actes de terrorisme. Il en découle à l'évidence que *ces interdictions s'appliquent également, dans leur intégralité, aux guerres de libération nationale*. Aucune autre conclusion n'est soutenable du point de vue juridique. Toute personne qui prétendrait que l'adoption de l'article 1, par. 4, du Protocole I a affaibli les instruments juridiques visant à lutter contre le terrorisme, aurait mal compris la nouvelle situation. Il conviendrait plutôt de considérer le nouveau droit comme une tentative d'exercer sur les guerres de libération nationale un contrôle plus strict, visant à mieux protéger les hommes, ces guerres se caractérisant, comme le prouve l'expérience, par des explosions de violence particulièrement graves.

L'article 44: une autorisation de recourir au terrorisme?

L'article 44 du Protocole I fixe les nouvelles conditions du statut de combattant dans les conflits armés internationaux. Or, la seule question qui nous intéresse à cet égard est de savoir si l'article 44 affaiblit d'une manière ou d'une autre l'interdiction du terrorisme et par conséquent encourage le recours aux actes de terrorisme.

Comme nous l'avons mentionné antérieurement, l'article 44 modifie les conditions qu'une personne doit remplir pour être considérée comme un combattant légitime. Les conditions requises ont été assouplies en ce sens qu'un certain nombre de personnes peuvent désormais prétendre, en vertu de l'article 44, et dans certaines circonstances, aux privilèges accordés aux combattants, que l'ancien droit leur refusait. Par voie de conséquence, l'article 44 a quelque peu élargi le groupe de personnes ayant le droit de participer aux hostilités.

Toutefois, l'article 44 ne modifie en rien les obligations concomitantes du statut de combattant. Toute personne qui a le droit de s'engager dans le combat doit respecter les règles du droit de la guerre, y compris l'interdiction de recourir au terrorisme. Selon les articles 43 et 44, aucune distinction n'est faite entre deux catégories de combattants, à savoir les «combattants réguliers» liés par toutes les obligations du droit de la guerre, et les «guérilleros» que d'aucuns considèrent comme partiellement dispensés de ces obligations. *Tous* les combattants appartiennent à la même classe, *tous* doivent respecter les mêmes règles et *tous* sont confrontés aux mêmes conséquences s'ils violent le droit de la guerre: ils sont passibles de poursuite pour avoir enfreint ce droit, et dans certaines circonstances particulières, pour avoir commis des crimes de guerre. C'est la raison pour laquelle les combattants de la guérilla qui commettent un acte de terrorisme contre des civils doivent également être traduits en justice. L'article 44 n'excuse pas l'inobservation des obligations traditionnelles relevant du droit humanitaire et n'accorde pas l'immunité contre les conséquences d'un acte de terrorisme.

L'on peut tout au plus se demander si la reconnaissance par le droit international humanitaire de certains aspects de la guérilla n'entraînerait pas une augmentation des actes de terrorisme par les combattants. Il n'est guère aisé de répondre à cette question. Par contre, ce qui est désormais établi en vertu du nouveau droit, c'est la possibilité d'appeler les auteurs et les instigateurs de tels actes de terrorisme à rendre compte de leur conduite d'une manière différente, puisqu'ils sont maintenant soumis à l'ensemble des règles du droit international humanitaire.

Il convient de mettre en parallèle cette brève référence à l'article 44 et les commentaires portant sur l'article 1, par. 4, à propos des guerres de libération nationale. De l'avis de certaines personnes, la combinaison même de ces deux innovations pourrait affaiblir la protection de la population civile contre les actes de terrorisme. Or, ces deux innovations sont censées corriger des situations jugées inéquitables et les soumettre à la juridiction du droit des conflits armés internationaux, puisque ce dernier est doté de règles strictes, particulièrement bien mises au point. Que ce soit individuellement ou conjointement, aucune de ces deux dispositions ne compromet en quoi que ce soit l'interdiction de recourir à des actes de terrorisme. Les combattants de la guérilla engagés dans une guerre de libération nationale qui terrorisent illicitement des civils sont des terroristes et doivent répondre de leur conduite.

Conclusions

Dans le cadre du droit international humanitaire, le terrorisme et les actes de terrorisme sont interdits en toute circonstance, inconditionnellement et sans exception. Les autorités des parties au conflit, et tous les Etats parties aux instruments humanitaires, sont tenus de poursuivre en justice tout criminel présumé d'avoir enfreint l'interdiction du terrorisme.

Le droit des conflits armés est particulièrement bien élaboré et pourrait servir de modèle à une nouvelle approche juridique de la question du terrorisme en temps de paix. Il conviendrait de même d'interdire et de poursuivre, selon les lois applicables en temps de paix et quel qu'en soit l'auteur, tout acte que le droit des conflits armés interdit aux combattants, parce qu'il relève du terrorisme.

Hans-Peter Gasser

*Conseiller juridique de la Direction
CICR*