

Les défis du terrorisme dans la politique internationale

Les attentats du 11 septembre 2001 ont ajouté une nouvelle dimension au terrorisme international et fait prendre conscience à tous les pays de la brûlante actualité et de l'ampleur de ce danger. Outre les souffrances infligées à leurs victimes directes, ils ont eu des répercussions – certaines dévastatrices – dans le monde: guerres en Afghanistan et en Irak; privatisation rampante des fonctions de l'État dans les conflits; coups portés à certains secteurs comme les transports aériens, le tourisme ou l'assurance; alourdissement des dépenses militaires et de sécurité; émergence d'un stéréotype musulman hostile; violations du droit international humanitaire sous couvert de «guerre contre le terrorisme».



Le Conseil de sécurité de l'ONU (en illustration) endosse un rôle de plus en plus actif dans la lutte contre le terrorisme. Dans ses résolutions 1267 (1999), 1373 (2001) et 1566 (2004), il a pris d'importantes mesures – assorties de sanctions – à l'encontre de terroristes présumés.

Photo: Keystone

Une menace mondiale

D'après le rapport du Conseil fédéral à l'intention du Parlement intitulé *Analyse de la situation et des menaces pour la Suisse à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001* et daté du 20 juin 2002¹, la probabilité que la Suisse ou que ses ressortissants deviennent les cibles privilégiées de tels actes est faible. Toutefois, étant donné le potentiel et les intentions des organisations terroristes, la Suisse et ses



Christine Schraner Burgener

Vice-directrice de la direction du Droit international public coordinatrice de la politique extérieure pour la lutte contre le terrorisme, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Berne

ressortissants peuvent à tout moment en être victimes.

Le portrait-robot des activistes a quelque peu changé. On avait plutôt affaire, par le passé, à des combattants aux idéologies sectaires, intervenant isolément ou en petits groupes. Mais Madrid et Londres ont montré qu'il s'agit maintenant souvent de personnes éduquées, exerçant une activité professionnelle, intégrées dans la société occidentale. Il devient donc difficile de reconnaître l'«adversaire», de prévoir ses actions et de lui demander de répondre de ses actes.

Le terrorisme a soudain pris une dimension universelle qui nous concerne tous et affecte indirectement le comportement de chacun. Si le terrorisme international a rassemblé de telles forces contre lui, c'est que la plupart des États le ressentent comme une menace pour leur société. Sujet naguère un peu marginal, qui n'intéressait guère que quelques pays au niveau régional, la lutte contre le terrorisme figure depuis le 11 septembre 2001 en bonne place dans les débats de presque tous les forums internationaux et des organisations internationales: ONU, Organisation pour la Sé-

¹ Internet: www.admin.ch/ch/f/ff/2003/1674.pdf.

curité et la Coopération en Europe (OSCE), Conseil de l'Europe. Nous nous limiterons, en grande partie dans les lignes qui suivent aux efforts déployés au sein de l'ONU.

Une absence de définition internationale

Il n'existe pas (encore) de définition internationale du terrorisme. Comme toujours, il s'agit de trouver la frontière entre l'interdiction absolue de la violence et les droits d'un mouvement de libération, ce qui peut se traduire par cette maxime: le terroriste de l'un est le combattant de la liberté de l'autre. Au sein de l'ONU, c'est surtout sur cette question de définition que bute toujours la négociation d'une convention globale contre le terrorisme.

L'Union Européenne (UE), quant à elle, a défini en 2002 l'acte terroriste comme une infraction commise dans le but de gravement intimider une population ou de déstabiliser ou détruire les structures fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale.

Même en l'absence d'une définition universellement admise, il semble que l'on s'accorde à reconnaître qu'un acte peut être qualifié de terroriste lorsqu'il vise intentionnellement des civils ou des biens dans le but de répandre la terreur dans la population pour faire pression sur une tierce partie. D'où qu'il vienne, quelque soit la forme qu'il prenne, le terrorisme est un crime injustifiable, inexcusable.

La Suisse dans la lutte contre le terrorisme

C'est pour cette raison que la Suisse participe à la lutte internationale contre le terrorisme, ne serait-ce que par solidarité avec les États directement frappés et pour garantir sa propre sécurité. Il faut d'abord combattre le terrorisme par les méthodes auxquelles recourent la police et les services de renseignements contre toutes les activités criminelles, ainsi que par la coopération internationale contre la criminalité transfrontalière.

La lutte contre le terrorisme présente plusieurs volets:

- la *recherche d'informations* (comme les enquêtes des services de renseignements);
- la *lutte contre l'extrémisme* (l'autorité publique intervenant pour prévenir des actes terroristes);
- la *coopération entre entités nationales* (police, police fédérale, par exemple);
- la *coopération internationale* (services de renseignements et polices);
- la *lutte contre le financement du terrorisme*, par exemple par des contrôles ou une nouvelle législation (comme la loi sur le blan-

chiment d'argent et celle sur le financement du terrorisme de 2003).

La coopération internationale

La Suisse collabore étroitement avec les polices étrangères, par le canal d'Interpol ou par le truchement d'agents de liaison que détache l'Office fédéral de la police dans divers pays d'Europe et aux États-Unis. Elle s'associe aux instruments de coopération créés par l'Union Européenne pour lutter contre la criminalité internationale (Europol et accords de Schengen). Elle a par ailleurs conclu avec tous ses voisins des accords bilatéraux d'entraide policière, et mis en place avec eux une coopération générale particulièrement étroite dans le domaine de l'immigration clandestine, des réseaux de passeurs, de la traite des êtres humains, du blanchiment d'argent et de l'extrémisme.

La Suisse étant l'une des principales places financières mondiales, elle tient beaucoup à ce que la circulation des fonds d'origine criminelle se voit opposer des normes strictes. Elle est membre du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et a participé activement à la préparation de ses «40 recommandations». Ces dernières ont maintenant valeur de normes internationales en ce qui concerne les mesures que doit prendre chaque pays pour lutter efficacement contre le blanchiment d'argent.

Les résolutions de l'ONU

Le Conseil de sécurité de l'ONU endosse un rôle de plus en plus actif dans la lutte contre le terrorisme. Dans ses résolutions 1267 (1999), 1373 (2001) et 1566 (2004), il a pris d'importantes mesures – assorties de sanctions – à l'encontre de terroristes présumés.²

Le Comité contre le terrorisme

Sa résolution 1373 a créé le Comité contre le terrorisme (CCT), composé des 15 membres du Conseil de sécurité. Chargé de suivre l'application de la résolution 1373, il conseille les États, examine les comptes rendus qu'ils soumettent sur leurs efforts, et fait rapport au Conseil de sécurité. Il s'efforce aussi de fournir, par la voie bilatérale ou multilatérale, les auxiliaires nécessaires aux pays qui rencontrent des difficultés dans l'application de la résolution.

La Suisse a soumis un premier rapport complet en 2001.³ Celui-ci commentait les mesures que notre pays avait prises pour lutter contre le financement du terrorisme et les actes terroristes. Le 4^e rapport rendu au début de cette année répond aussi à d'autres questions du Comité, par exemple sur le nombre de déclarations reçues par le Bureau de la communication en matière de blanchiment d'argent

1 Internet: www.eda.admin.ch.

2 Internet: www.un.org/french/terrorism.

3 Internet: www.eda.admin.ch, rubriques «Actualités», «Rapports et messages», «Rapport sur la lutte contre le terrorisme».

Encadré 1

Les accords internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme

- Convention du 14 septembre 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs.
- Convention du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.
- Convention du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.
- Convention du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.
- Convention internationale du 17 décembre 1979 contre la prise d'otages.
- Convention du 26 octobre 1979 sur la protection physique des matières nucléaires.
- Protocole du 24 février 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale.
- Convention du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime.
- Protocole du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental.
- Convention du 1er mars 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection.
- Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.
- Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme.
- Convention internationale du 13 avril 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

(MROS) ou encore sur la «ratio legis» de l'article 260^{quinquies} du Code pénal (financement du terrorisme).

Le Comité juge très importante l'aide accordée aux États. Il tient à jour une matrice de coordination de l'appui que les uns consentent aux autres. La Suisse soutient de nombreux projets de lutte contre le financement du terrorisme dans d'autres pays.

Dans sa résolution 1535 (2004), le Conseil de sécurité a créé un nouvel organe exécutif au sein de CCT, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT), qui s'est mise en place en 2005. La Direction exécutive doit d'une part améliorer les capacités d'analyse du Comité et, d'autre part, intensifier le dialogue avec les pays membres sur l'application de la résolution 1373.

Le Comité de sanction contre Al-Qaïda et les talibans

La résolution 1267 de 1999 a aussi marqué une étape importante. Elle a débouché sur la publication de listes d'individus et d'organisations liés à Al-Qaïda et aux talibans dont l'ONU demandait de geler les comptes et de freiner les transactions. Ces restrictions ont encore été durcies avec la résolution 1390 (2002), qui les étendait à l'extérieur du territoire afghan. Depuis, un Comité spécial du Conseil de sécurité tient continuellement à jour une liste d'individus et d'organisations appartenant ou liés aux talibans et à Al-Qaïda. Comme la DECT, il procède à des visites au niveau national pour contrôler la mise en œuvre des résolutions. Sa dernière visite en Suisse remonte à décembre 2004.

Dans le sillage de l'attaque contre Beslan, le Conseil de sécurité a créé par sa résolution 1566 (2004) un nouveau groupe de travail chargé d'examiner les mesures à prendre contre les organisations terroristes autres que celles dont s'occupe le Comité des sanctions de la résolution 1267.

Les treize conventions sectorielles de l'ONU sur la lutte contre le terrorisme

Bien que les membres de l'ONU ne soient pas arrivés à s'entendre sur une convention générale de lutte contre le terrorisme, treize conventions sont venues, depuis 1963, définir divers actes terroristes (voir *encadré 1*).

La Suisse a ratifié douze conventions, notamment celle pour la répression du financement du terrorisme, qui avait d'ailleurs entraîné une importante révision du Code pénal. La Convention sur la répression des actes de terrorisme nucléaire a nécessité de nombreuses années de négociation et a été adoptée en avril 2005 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le président de

la Confédération, M. Samuel Schmid, l'a signée pour la Suisse au mois de septembre 2005.

Respecter les droits de l'homme

Aussi vitale que soit la lutte contre le terrorisme, il ne faut jamais oublier qu'elle n'abroge pas les droits de l'homme. Or celle-ci donne malheureusement souvent lieu à des abus, comme à Abou Ghraïb. Il faut absolument sauvegarder les droits fondamentaux, qui interdisent par exemple la torture, consacrent la présomption d'innocence, le droit d'être entendu ou celui à la vie. Même les personnes placées sur des listes de sanctions conservent le droit d'être entendues: il faudrait donc créer un mécanisme de contrôle régulier des listes, assorti d'une procédure efficace de radiation («de-listing»). La Suisse entend s'employer avec d'autres pays partageant ses vues à améliorer le système existant au sein de l'ONU.

Sauvegarder le droit international humanitaire

La lutte contre le terrorisme risque aussi d'éroder le droit international. Des questions se posent en ce qui concerne en particulier:

- l'application du droit international humanitaire aux terroristes emprisonnés;
- l'interdiction de la violence;
- les limites de la lutte légitime contre les actes terroristes.

Les règles minimales des conflits armés

Le droit humanitaire contient des règles minimales, à caractère obligatoire en droit international, en ce qui concerne les conflits armés internationaux ou non, en particulier sur le traitement des membres blessés ou malades des forces armées ainsi que sur celui des prisonniers de guerre et des populations civiles. Les textes fondamentaux en sont les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977 sur les conflits armés.

Toutes les parties au conflit de même que tous les individus, qu'ils soient impliqués dans les hostilités ou qu'il s'agisse de civils n'y participant pas, sont tenus de respecter le droit international humanitaire dans les situations de conflit armé; cela quelle que soit la justification du recours à la force, prétendue, ou même reconnue en droit international.

Les crimes de guerre

Les crimes de guerre violent également le droit international humanitaire et constituent des infractions érigées en crimes par le droit international. Ce sont par exemple, et pour autant qu'ils soient liés à un conflit armé, les



La Suisse s'engage à ce que le combat contre le terrorisme international soit mené avec des moyens légaux. Elle intervient chaque fois que les droits de l'homme sont violés comme à Guantánamo (en illustration) ou à Abou Ghraïb.

Photo: Keystone

Lutter contre le terrorisme avec des moyens légaux

Assimiler de façon générale les terroristes à des combattants au sens du droit international humanitaire sert leurs intérêts. Ils s'efforcent d'ailleurs souvent de bénéficier de cette reconnaissance, comme l'explique fort bien Erhard Eppler, homme politique allemand: *«Les bombes humaines de Ben Laden cherchaient à blesser, à tuer. C'était la forme la plus cruelle de la violence. Mais en érigeant cette volonté destructrice en guerre, Ben Laden pouvait prétendre ne faire qu'exercer un pouvoir, tout comme d'autres, et l'exercer bien malgré lui.»*

C'est donc d'abord et avant tout avec les moyens dont dispose l'État de droit pour combattre les activités criminelles qu'il convient de lutter contre le terrorisme international. La Suisse continuera à s'engager en faveur d'un renforcement de l'application du droit international humanitaire. Elle a toujours clairement signifié son opposition aux abus commis au nom de la guerre contre le terrorisme, en intervenant directement auprès des pays concernés lors de violations des droits de l'homme (comme à Guantánamo et à Abou Ghraïb). Elle a également appelé à de multiples reprises le Conseil de sécurité de l'ONU à ne pas se contenter de réprimer les actes terroristes, mais à s'attaquer également à leurs causes profondes. ■

attaques délibérées contre la population civile, la torture, les mauvais traitements infligés à des prisonniers ou encore le déni de justice. L'article 8 du Statut de la Cour pénale internationale qualifie cinquante infractions de crimes de guerre punies de lourdes peines.

Les réseaux terroristes

Les «attaques» commises à travers des frontières par des éléments non étatiques posent un problème particulièrement délicat d'application du droit international humanitaire. Les conflits ou guerres «asymétriques» n'ont rien de nouveau en soi, par contre les réseaux terroristes actuels s'appuyant sur une organisation transnationale et recourant à la violence de façon ciblée le sont eux. Cela souligne une fois de plus l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre la criminalité.

Le statut des prisonniers

Le droit international humanitaire définit en outre le statut des prisonniers. Une personne faite prisonnier lors d'un conflit armé, ou sans défense pour toute autre raison, bénéficie d'une certaine protection en droit international humanitaire. Lui coller l'étiquette de «terroriste» ne saurait l'en dépouiller. Les règles et principes applicables définissent un compromis (accepté internationalement) entre les impératifs militaires et humanitaires. Cela signifie que la sécurité «militaire» ou toute autre nécessité ne saurait justifier une violation du droit de la guerre.