

Discours de M. Jean-Paul Laborde

« **La réponse de l'ONU au terrorisme international** »

Assemblée parlementaire de la Méditerranée

Cinquième réunion des Commissions permanentes

Belgrade - Serbie

25 juin 2010

M. le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,
Mesdames et Messieurs, chers amis,

Parler du terrorisme devant un parterre de députés venant de nombreux états de la Méditerranée nécessite une grande humilité. En effet, les pays de la Méditerranée, qu'ils soient du Nord ou du Sud, de l'Est ou de l'Ouest de celle-ci, ont malheureusement, terriblement souffert de ce phénomène criminel. Mais, à vrai dire, c'est aussi pour l'Organisation des Nations unies une opportunité certaine. En effet, votre connaissance politique et technique de la matière permettra, j'en suis sûr, d'établir pour l'avenir une collaboration fructueuse.

Ainsi, l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée peut constituer un excellent relais, au niveau des politiques nationales, des actions à mener pour lutter efficacement contre le terrorisme dans le cadre plus général des principes de la Charte des Nations unies, organisation dont sont membres ou observateurs tous les pays qui sont représentés dans cette noble assemblée, aujourd'hui.

Une présentation sur la lutte contre le terrorisme devant des parlementaires nationaux nécessite en premier lieu de se pencher sur la question de la définition du terrorisme avant d'aborder l'évolution du travail de l'ONU sur la question pour enfin étudier les conditions propices à la propagation du terrorisme et des mesures permettant de lutter contre ce dernier, dans le cadre de la Stratégie globale des Nations unies contre le terrorisme. Enfin, il convient d'envisager, au vu du travail important déjà accompli par la Première Commission permanente de votre Assemblée, et plus particulièrement de son Groupe d'Etude spécial, les pistes de coopération conjointe entre nos deux organisations.

- La question de la définition du terrorisme

Au premier abord, on serait tenté de dire que la communauté internationale n'a nul besoin de se pencher sur cette question. En effet, nous savons tous que cette même communauté

internationale dispose, soit dans le cadre de l'ONU, soit dans celui d'organisations spécialisées telles que l'Agence internationale pour l'énergie atomique ou l'Organisation internationale de l'aviation civile, de 16 instruments internationaux ont à peu près 95 % des actes de terrorisme commis dans le monde. En outre, ce n'est pas à des parlementaires que j'apprendrai que, s'agissant d'infractions particulièrement sensibles relevant du droit pénal et du droit pénal international, le principe de légalité des délits et des peines doit être placé au centre du débat. Ainsi, nous savons tous que caractériser une infraction pénale nécessite de préciser les éléments constitutifs de l'infraction de manière rigoureuse. Dans ce cas de figure, que veut donc dire une définition générale du terrorisme ? Ne serait-ce pas la porte ouverte à des définitions imprécises et vagues qui laisseraient le champ libre à un arbitraire si contraire à l'Esprit des Lois de notre grand ancêtre à tous, Montesquieu ?

À l'opposé, je pourrais citer l'exemple de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée ou encore celui de la Convention des Nations unies contre la corruption qui, ni l'une ni l'autre n'ont de définition de la criminalité transnationale organisée per se ou de celle de la corruption. Ces conventions ont, par contre, des incriminations très claires des conduites criminelles qui caractérisent ces deux types de phénomènes antisociaux.

Pourtant la communauté internationale, bien que connaissant parfaitement ces éléments de réflexion, continue, avec passion, à rechercher une définition générale du terrorisme. On doit, il est vrai, essayer de couvrir tous les actes qui ne sont pas encore incorporés dans les 16 conventions sectorielles existantes, à savoir les attaques terroristes par armes à feu individuelles qui visent les personnes non couvertes par les Conventions destinées à protéger les chefs d'Etat et envoyés diplomatiques. C'est, par exemple, en partie le cas de l'attaque terroriste de Mumbai, en Inde. Peut-être, en effet devrait-on commencer par identifier les actes qui restent à couvrir. Ensuite, ne faut-il pas se poser la question de savoir si seules les victimes civiles du terrorisme civil ne devraient pas être couvertes par les conventions internationales ou bien s'il faudrait inclure les membres des armées et des représentants ou combattants des mouvements de libération nationale ? Si une convention générale contre le terrorisme couvrirait uniquement les civils, il est probable que nous aurions fait un grand pas vers l'achèvement de celle-ci que tous les pays du monde et la société civile en général attendent depuis si longtemps au risque de déconsidérer l'organisation mondiale et les états qui la composent. Cette option permettrait aussi de mieux délimiter le secteur de compétence du droit pénal international dont le traitement du terrorisme doit relever et celui du droit international humanitaire dont la responsabilité des soldats ou des membres du mouvement de libération nationale lorsque ceux-ci ou ceux-là ne s'attaquent pas aux civils. Dans ce cas, la convention pourrait prendre le titre actuellement proposé, à savoir « Convention des Nations unies pour la coopération internationale contre le terrorisme », ce qui éviterait de garder ce terme si ambigu de « Convention générale » qui laisse la porte ouverte, comme je l'ai dit plus haut, à des abus attentatoires au principe de légalité des délits et des peines. Une partie plus étoffée de ce texte conventionnel que ce qu'elle l'est actuellement dans le projet de convention, pourrait traiter des questions relatives à la coopération internationale en matière pénale, en particulier pour les dispositions concernant

l'extradition, l'entraide judiciaire et les autres mesures de coopération entre les agences d'exécution de la loi. En outre, des dispositions d'assistance technique telle que celles qui figurent dans la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée devraient être ajoutées pour ancrer encore plus la convention dans le cadre juridique du droit pénal international et de la coopération entre les états.

Je ne pourrais, enfin, terminer mes propos sur la question de la définition du terrorisme sans faire référence à celle terrorisme d'État. Sans vouloir être présomptueux, il me paraît que l'on mélange les genres lorsqu'on parle de terrorisme d'État. Faut-il en effet que l'instrument juridique international, fût-il contre le terrorisme, abaisse la responsabilité des états et de leurs gouvernements à celle de criminels de droit commun? Sûrement pas! La responsabilité des états et des gouvernants est traitée à un autre niveau, celui du droit international humanitaire y compris dans ses composantes pénales et ne doit pas être ramenée à celle d'un simple individu justifiable d'un droit pénal des plus classiques. De plus, la voie de la responsabilité au regard des graves violations du droit international humanitaire est ouverte. En effet la Cour pénale internationale peut toujours être saisie des infractions de cette nature même pour des faits commis par des responsables politiques du pays qui ne sont pas parties au Statut de Rome. C'est la voie de la saisine par le Conseil de sécurité des Nations unies. Voir par exemple le cas du Soudan. D'un autre côté l'inclusion de telles dispositions dans le projet de convention contre le terrorisme est totalement inenvisageable. D'ailleurs, à supposer qu'un accord puisse être obtenu sur la question du terrorisme d'État durant les négociations de New York (ce qui est absolument une hypothèse d'école), on ne voit pas très bien quel état déciderait de devenir partie à un tel instrument international. Sa portée serait, ainsi, tout à fait limitée et n'aurait réussi qu'à créer une confusion certaine entre droit pénal international classique et droit international humanitaire. Je suis certain sur ce point que la contribution de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée saura aider l'ONU dans sa démarche pour la recherche d'une solution acceptable.

- L'évolution des efforts des Nations unies contre le terrorisme

Le travail des Nations unies et des organisations spécialisées contre le terrorisme a, certes, commencé par la négociation et l'adoption de conventions sectorielles contre-terrorisme en réaction aux attentats terroristes successifs qui se sont produits dans le monde dans leur forme, hélas, multiples. L'Assemblée générale des Nations unies avait également adopté des résolutions successives pour donner les lignes de conduite nécessaires à la lutte mondiale contre le terrorisme. Cependant, les efforts de l'ONU contre le terrorisme ont pris un premier tournant décisif avec l'implication de plus en plus grande du Conseil de sécurité sur la question. En effet, le terrorisme est devenu, avec la dégradation de la situation en Afghanistan, à la fin du dernier millénaire, l'une des questions centrales relatives à la paix et à la sécurité internationale. A cet effet, le Conseil a adopté, concernant Al Qaida et les Talibans, la résolution 1267 qui lui permettait, à travers un comité spécial, de lister les personnes et entités liées à ces organisations pour les empêcher de voyager et de se livrer à des transactions financières internationales. L'inscription sur la liste en question et le fait d'être « délisté », a d'ailleurs amené à la prise de décisions nécessaires pour assurer une plus grande clarté dans ces opérations et

en particulier à l'établissement d'un ombudsman chargé de réviser le cas échéant la situation de ces personnes et de ces entités.

Après le 11 septembre 2001, et en réaction aux attaques terroristes contre les tours jumelles de New York, le Conseil de sécurité a adopté la fameuse résolution 1373 qui a créé une série d'obligations contraignantes vis-à-vis des états pour la lutte contre le financement du terrorisme; il les a aussi obligé à traduire les terroristes en justice. C'est pourquoi il convient de souligner le contexte juridique et politique dans lequel cette résolution a été prise (chapitre VII de la charte des Nations unies) et la nature décisionnelle de la résolution, en tout cas ses deux premiers paragraphes qui réfèrent aux deux séries de mesures décrites plus haut; en conséquence, il s'agit de décisions du Conseil auquel les états doivent se conformer sans aucune dérogation possible. Il faut aussi indiquer que, par la même résolution, le Conseil créait le Comité contre le Terrorisme pour contrôler l'application des dispositions de cette résolution. Il établissait également, par une résolution subséquente, la Direction exécutive contre le Terrorisme, composée d'experts et destinée à aider le Conseil dans cette tâche.

Les deux comités 1267 et 1373 assistés par leurs experts respectifs continuent leur travail aujourd'hui et permettent de faire avancer chacun dans leur sphère respective, les efforts de la communauté internationale contre le terrorisme. Il ne faut pas oublier également que le comité 1540 et son groupe d'experts destinés à lutter contre la prolifération des armes de destruction massive tient un rôle également très important dans la lutte contre le terrorisme, en particulier pour prévenir l'utilisation d'armes nucléaires biologiques ou encore chimiques dans le cadre d'attaques terroristes.

Dans la panoplie des activités des Nations unies contre le terrorisme, il ne faut pas oublier de citer l'appui juridique fourni par le Service de prévention du terrorisme de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime ainsi que ses activités de formation des juges, procureurs et des membres des autres institutions chargées d'application de la loi.

La stratégie des Nations unies contre le terrorisme

Tous les efforts de l'Organisation des Nations unies que nous avons cités plus haut, ont, il faut le dire, une orientation précise : assurer la capture des terroristes en renforçant la coopération internationale, geler ou saisir leurs avoirs et leurs biens, les empêcher de se rendre d'un pays à l'autre ; en résumé, il s'agit d'un éventail de mesures coercitives et administratives que l'on pourrait dénommer mesures de contrainte. Or, une politique contre le terrorisme, qu'elle soit nationale ou internationale, ne peut se satisfaire de ces seules mesures. En effet, le terrorisme a changé de forme. Au XIXe siècle ainsi qu'au début du XXe siècle, le monde avait à faire face à un terrorisme ciblé comme par exemple l'assassinat du roi Alexandre Ier de Yougoslavie, au cours duquel par effet collatéral Louis Barthou, le ministre des affaires étrangères français de l'époque avait été également tué; il s'agissait bien là d'un attentat qui voulait mettre fin à la vie de la personne du roi. Actuellement nous devons lutter contre un terrorisme aveugle qui, d'une manière délibérée, choisit de tuer des innocents, et hélas si possible en grand nombre. C'est donc un phénomène criminel de grande envergure qui peut prendre des formes très différentes et provenir d'origines multiples. C'est pourquoi, nous avons une responsabilité

collective, au niveau mondial, dans notre réponse au terrorisme. Cette réponse doit être non seulement universelle mais aussi avoir une approche globale et préventive. C'est la raison pour laquelle en 2006, l'Assemblée générale des Nations unies, par un effort collectif unique, a adopté la Stratégie mondiale contre le terrorisme. Cet instrument de politique générale contre le terrorisme comprend, ainsi, quatre piliers interconnectés qui permettent aux états non seulement de coopérer entre eux mais aussi de travailler en coopération avec d'autres partenaires tels que les entreprises privées, les universités, les leaders religieux et la société civile. Il s'agit donc d'une politique à long terme contre le terrorisme et non d'une réaction à un événement donné.

Les quatre piliers de la stratégie sont :

- les mesures destinées à combattre les conditions propices à la propagation du terrorisme ;
- les mesures de prévention du terrorisme ;
- les mesures destinées à améliorer la capacité des états dans leur contre-terrorisme ;
- les mesures destinées à protéger les droits de l'homme tout en combattant le terrorisme.

En réalité, la Stratégie fait la synthèse de tous les efforts déjà entrepris au niveau multilatéral contre le terrorisme depuis 40 ans et jette les bases d'une politique cohérente contre le terrorisme pour l'avenir du monde.

Elle fournit aux états les éléments indispensables d'une approche générale contre le terrorisme qui permettent d'identifier les faiblesses structurelles qui peuvent amener au terrorisme. En même temps, elle garde en mémoire le rôle évidemment toujours important de la justice criminelle et des actions des services de renseignements et de police pour lutter contre les terroristes qui veulent détruire nos sociétés. Cette approche équilibrée ne nie en aucun cas le travail nécessaire des forces de sécurité et de la justice pénale mais place ces actions dans un contexte plus général qui permettra, à n'en pas douter, de lutter plus efficacement contre ce phénomène criminel.

À cet égard, permettez-moi de féliciter l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée pour son travail remarquable et sa volonté de s'attaquer au terrorisme d'une manière globale et par une approche intégrée qui suit indéniablement la politique générale de la Stratégie. C'est pourquoi il faut souligner que la coordination sur le terrorisme de l'Assemblée parlementaire de Méditerranée et de l'ONU me semble une piste de travail indispensable à renforcer. Ainsi, les efforts accomplis au niveau international peuvent être bien relayés au niveau interrégional. En outre, les parlementaires de différentes régions du monde ayant en commun la Méditerranée, ont aussi, par la même occasion, la possibilité de faire profiter leurs pays respectifs et l'organisation mondiale de leur travail législatif et politique dans la lutte contre le terrorisme et des expériences diverses de la mise en place de la Stratégie au niveau national.

En effet, nous devons mettre en commun tous nos efforts pour faire face aux conditions propices à la propagation du terrorisme et au recrutement des terroristes. Nous devons trouver des solutions aux violentes attaques terroristes, dans nos sociétés de plus en plus complexes et qui nous font passer insensiblement de la coexistence pacifique à la guerre civile. Nous devons trouver les moyens d'établir de manière solide la paix et la sécurité

internationale et la compréhension entre les peuples. En outre, tous ces efforts doivent toujours être menés en gardant à l'esprit le respect des principes de la Charte des Nations unies qui est notre fil conducteur à tous.

L'Organisation des Nations unies, de son côté, s'est efforcée de mettre en place des actions pilotes qui permettent de s'attaquer à ces questions fondamentales qui peuvent être à l'origine du terrorisme. Certes, comme le rappelle la Stratégie, aucun acte de terrorisme sous quelque forme que ce soit et qu'il soit commis par qui que ce soit n'est excusable. Cependant, il faut empêcher les conditions qui pourraient amener à l'apparition d'actes terroristes. Ainsi, par exemple, l'éducation joue un rôle premier. La jeunesse ne doit pas être éduquée dans une logique de confrontation politique sociale ou religieuse mais dans une logique de paix et de dialogue inter-confessionnel. À cet égard, le travail de l'Unesco est tout à fait important. Il suffit de se référer à son dernier rapport «Education under attack ». Les actions du Département des affaires économiques et sociales des Nations unies dans le domaine du développement, du soutien aux jeunes sans emploi est également essentiel. Le travail du Programme des Nations unies pour le développement constitue également un effort essentiel dans la lutte contre le terrorisme, en particulier dans ses aspects relatifs au développement institutionnel, à la consolidation de l'État de droit et à la protection des droits de l'homme. Il va sans dire que le rôle de l'Office du Haut Commissaire pour les droits de l'homme est également déterminant dans ce domaine.

L'Équipe spéciale du Secrétaire général a, pour sa part, travaillé dans quatre directions couvrant le domaine des conditions propices à la propagation du terrorisme :

- un groupe de travail sur la protection des victimes du terrorisme a été mis en place et a organisé en septembre 2008 un symposium qui a réuni tous les états membres des Nations unies ainsi que les organisations régionales, les organisations non-gouvernementales, les médias mais aussi et surtout des victimes du terrorisme à qui a été donnée l'opportunité de partager leur peine et leurs problèmes. Le Symposium a constitué un moment essentiel dans la lutte des Nations unies contre le terrorisme puisqu'il a donné aux victimes du terrorisme une voix et un visage et a montré au monde comment le terrorisme tue des êtres humains et détruit des communautés.

- l'Équipe spéciale a également lancé grâce à l'Institut interrégional des Nations unies pour la recherche en matière de lutte contre le crime (UNICRI), qui est une de ses agences affiliées, un projet de collecte de données concernant les politiques destinées à s'attaquer à l'apologie du terrorisme. Ce projet a pour but de réunir et de comparer les expériences des états membres des Nations unies dans leur politique concernant les incriminations de l'incitation au terrorisme, la promotion du dialogue culturel et l'élimination de l'apologie de la violence et de la haine dans les systèmes sociaux éducatifs.

- un autre groupe de travail s'attaque d'une manière plus globale à la question de la prévention des conflits au niveau régional. C'est ainsi qu'avec le soutien de l'Union européenne, un projet pour la prévention des conflits en Asie centrale vient d'être lancé. Ce projet produira une base de données qui constituera un recueil des meilleures

pratiques des états dans le domaine de la prévention des conflits et qui pourra introduire également des politiques et des programmes nécessaires pour empêcher l'escalade de la violence entre états et communautés.

Conclusion

En conclusion, je voudrais souligner d'une manière très claire, l'extrême importance de la participation de la société civile à la lutte contre le terrorisme. Les médias, les organisations intergouvernementales sont au cœur de la lutte contre le terrorisme car, sans la participation de la population et son adhésion à la mise en place de sociétés pacifiques, la lutte contre le terrorisme n'aurait pas de sens. Tous les efforts qui pourraient être faits pour contrer la propagande terroriste et l'apologie de la violence seraient vains s'ils n'étaient pas à la fois compris et soutenus par la société civile. C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée constitue un maillon essentiel de la chaîne internationale des institutions et des hommes qui se sont unis contre le terrorisme. Avec ses représentants d'assemblées parlementaires nationales d'origine aussi variée, elle constitue un relais institutionnel exceptionnel des sociétés de notre temps. Elle peut expliquer, participer aux recherches, fournir sa contribution pour des plans d'action et des pistes de travail pour la définition du terrorisme qui, grâce à ses parlementaires, pourront être comprises par les citoyens. C'est donc avec confiance, que je me tourne vers vous Mesdames et Messieurs les parlementaires pour vous dire combien l'ONU a apprécié votre invitation à participer aujourd'hui à vos travaux et que celle-ci ne constituera qu'un début à une collaboration et une coopération que j'espère des plus fructueuses.

Je vous remercie de votre attention et je vous dis avec confiance « À bientôt ».