

THÈSE

Pour l'obtention du grade de

DOCTEUR

Spécialité: **Droit international**

Préparée dans le cadre d'une cotutelle entre
l'Università degli Studi di Palermo et l'Université Libre de Bruxelles

Présentée par

Mouhamed CISSÉ

Codirigée par

Massimo STARITA, Professeur (UNIPA)

Pierre KLEIN, Professeur (ULB)

Préparée au sein du **Dipartimento di Giurisprudenza (UNIPA)** et au sein du **Centre de Droit International (ULB)**

au *Coordinamento del Dottorato di ricerca in Diritti umani: evoluzione, tutela e limiti (UNIPA)* et à l'École doctorale des sciences juridiques de la communauté française (ULB)

Une spécificité africaine de l'approche de la notion de terrorisme international?

Thèse soutenue publiquement le **29 janvier 2026**
devant le jury composé de :

M. Massimo STARITA

Professeur, Università degli Studi di Palermo, co-Directeur de thèse

M. Pierre KLEIN

Professeur, Université Libre de Bruxelles, co-Directeur de thèse

M. François DUBUISSON

Professeur, Université Libre de Bruxelles, Président

Mme Enza Maria TRAMONTANA

Professeure, Università degli Studi di Palermo, Secrétaire

M. Mutoy MUBIALA

Professeur, Université de Kinshasa/Université de Genève, Membre

« Le droit international ne peut être légitime que si toutes les nations – grandes ou petites – y participent à sa genèse et s'en sentent parties prenantes. »

Taslim Olawale Elias

« Si les règles internationales sont conçues ailleurs sans nous, elles risquent de ne pas refléter nos réalités — et alors elles manqueront d'efficacité et d'acceptation. »

Kéba Mbaye

« Le véritable ordre international est fondé sur la participation égale de tous, peu importe la taille, le passé colonial ou la puissance économique. »

Fatsah Ouguergouz

« Aucune nation ne doit se sentir exclue. Chacun doit considérer le droit international comme sien et avoir le sentiment qu'il protège ses intérêts légitimes. La légalité théorique ne suffit pas. Les lois doivent être mises en pratique et imprégner tous les aspects de notre vie. »

Kofi Annan

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements s'adressent à Dieu, source de tout.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mes parents, pour leur soutien inconditionnel et les sacrifices qui ont fait de moi ce que je suis aujourd'hui. A ma mère pour son amour infinie, sa bienveillance et ses bénédictions. Mes frères et sœurs trouveront ici l'expression de ma reconnaissance pour leurs encouragements constants et leur confiance.

Ce travail de doctorat n'aurait pu être mené à terme sans Marta, pilier absolu de mon existence. C'est à elle que revient la place centrale de ces remerciements. Merci, mon amour, pour ton intuition salvatrice, ton assistance de tous les instants, ton soutien moral inébranlable et ton affection sans limites. Je remercie également ses parents pour leur précieux soutien et leur constante bienveillance durant cette période exigeante. À mes trois enfants, merci pour votre amour, votre énergie et votre joie de vivre, ma plus belle source de motivation.

Je dédie cette thèse à mon père, grand amoureux du savoir, qui aurait été fier de me voir achever ce parcours, mais que le destin a rappelé à lui en novembre 2021. Que ton âme repose en paix.

Je remercie chaleureusement mes deux directeurs de thèse. D'abord, mon ami et maître, le Professeur Massimo Starita, pour ses précieux enseignements et ses encouragements constants. Ensuite, le Professeur Pierre Klein, pour ses subtiles intuitions, son infini savoir et son immense courtoisie.

Enfin, j'adresse mes sincères remerciements à toutes les personnes qui, de près ou de loin, m'ont accompagné(e) tout au long de cette aventure. Je pense notamment à mon ami Vincenzo Provenzano, ainsi qu'à mes amis et frères Souleymane Soumahoro, Mohamed Hassani, Diego Valadares Vasconcelos Neto et Enrico Grimaldi.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFDI	Annuaire Français de Droit International
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
AJIL	American Journal of International Law
AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie
ATMIS	Mission de Transition de l'Union Africaine en Somalie
BIUDP	Bureau International pour l'Unification du Droit Pénal
CBLT	Commission du Bassin du Lac Tchad
CDI	Commission du Droit International
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
CIJ	Cour Internationale de Justice
COPAX	Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale
CPI	Cour Pénale Internationale
CPS	Conseil de Paix et de Sécurité
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies
CTC	Comité Contre le Terrorisme
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate
EJIL	European Journal of International Law
FMM	Force multinationale Mixte
GAFI	Groupe d'action financière
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
JICJ	Journal of International Criminal Justice
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MLN	Mouvement de Libération Nationale
OEA	Organisation des États Américains
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
RCADI	Recueils des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
RIDP	Revue des Cours de Droit Pénal
SdN	Société des Nations
TWAIL	Third World Approach to International Law
UA	Union Africaine

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PARTIE I: L'ÉMERGENCE ET LA CONSTRUCTION D'UNE APPROCHE AFRICAINE EN DROIT INTERNATIONAL FACE AU TERRORISME : CONTEXTE HISTORIQUE, ÉLABORATION NORMATIVE ET SPÉCIFICITÉS CONTEXTUELLES

Titre I: La notion de terrorisme international dans le contexte pré-indépendance des États africains

Titre II: Processus de construction d'une spécificité africaine en matière de terrorisme international à l'échelle internationale

PARTIE II: DE 1972 AU 11 SEPTEMBRE 2001 , ÉVOLUTION DE L'APPROCHE AFRICAINE AU TERRORISME INTERNATIONAL À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE ET RÉGIONALE

Titre I: L'évolution de l'approche africaine face aux crises internationales : de 1972 à la fin de la Guerre froide et de l'ère post-bipolaire au 11 septembre 2001

PARTIE III: L'APPROCHE AFRICAINE DANS L'APRÈS 11 SEPTEMBRE 2001 , ENTRE RÉSISTANCE, CONFIRMATION ET RENOUVELLEMENT

Titre I: Effets immédiats de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 sur l'approche dialectique de la notion et de l'approche au terrorisme international

Titre II: L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme international depuis le 11 septembre 2001

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis de nombreuses années, un grand débat doctrinal en droit international porte sur le terrorisme international de façon générale¹ et sur la problématique de sa définition en particulier².

Au cours des décennies passées, nonobstant les innombrables tentatives d'acteurs internationaux de différentes natures et dans des contextes variés, l'ordre juridique international ne dispose toujours pas d'une définition générale du terrorisme international acceptée de tous³. Pourtant, comme le rappelle Pierre Klein, le phénomène du terrorisme n'est en rien nouveau, et l'idée d'une supposée augmentation des actes de terrorisme demeure largement contestable, dans la mesure où, "à différentes périodes de l'histoire contemporaine, la menace terroriste a été perçue comme pressante, et comme appelant l'adoption de mesures pour la combattre"⁴. Ce qui évolue, en revanche, réside dans la nature des actes qualifiés de terrorisme, des acteurs étatiques impliqués dans leur qualification (occidentaux ou non, subalternes, ex colonies ...), les critères pris en compte pour leur définition, ainsi que le champ d'application et le contexte historique et géopolitique des tentatives de conceptualisation de cette notion.

¹ G. Doucet, « Terrorisme : définition, juridiction pénale internationale et victimes », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 76, n° 3-4, 2005, pp. 251-273 ; L. Henkin, *International Law, Politics, Values and Functions : General Course on Public International Law*, M. Nijhoff, The Netherlands, 1990 ; P. Klein, *Le droit International à l'épreuve du terrorisme*, *Recueils des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 321, 2007, pp. 209-321 ; H. Labayle, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 32, 1986, pp. 105-138 ; K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten et B. Delcourt, *Le droit international face au terrorisme : après le 11 septembre 2001*, Paris, Pedone, 2002, p. 356.

² L. Hennebel et G. Lewkowicz, « Le problème de la définition du terrorisme », dans *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 17-59 ; E. Herschinger, « A Battlefield of Meanings: The Struggle for Identity in the UN Debates on a Definition of International Terrorism », in *Terrorism and Political Violence*, London, Routledge, 2013, pp. 183-20.

³ Mesures visant à éliminer le terrorisme international, A/RES/76/121, 9 décembre 2021 ; H.H.A. Cooper, « Terrorism - The problem of the problem of definition », *Chitty's Law Journal*, 1978, vol. 26, n° 3, pp. 105-108 ; J.-M. Sorel, O. Corten et B. Delcourt, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ? », in K. Bannelier et al. (dir.), *Le droit international face au terrorisme : Après le 11 septembre 2001*, Paris, Pedone, 2002, pp. 1-30 ; S. Zeidan, « Desperately seeking definition: the international community's quest for identifying the specter of terrorism », *Cornell International Law Journal*, 2003, vol. 36, n° 3, pp. 491-512 ; A. Cassese, « The multifaceted criminal notion of terrorism in international law », *Journal of International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n° 5, pp. 933-958 ; U. Baxi, « the war on terror and the war of terror: nomadic multitudes, aggressive incumbents, and the new international law - prefatory remarks on two wars », *Osgoode Hall Law Journal*, 2005, vol. 43, n° 1/2, pp. 7-43 ; E. Herschinger, « A battlefield of meanings: the struggle for identity in the un debates on a definition of international terrorism », in *Terrorism and Political Violence*, 2013, vol. 25, n° 2, pp. 182-201 ; B.S. Chimni, « The past, present and future of international law: a critical third world approach », *Melbourne Journal of International Law*, 2007, vol. 8, n° 2, pp. 499-515 ; A.A. Mazrui, « the third world and international terrorism: preliminary reflections », *Third World Quarterly*, 1985, vol. 7, n° 2, pp. 348-364 ; H. Cordeiro Lessa et S.R. Martini, « International terrorism as an instrument of political struggle and of injury to integrational law », *Asian Journal of German and European Studies*, 2017, vol. 2, n° 10, pp. 1-13.

⁴ P. Klein, *Le droit International à l'épreuve du terrorisme*, op. cit., p. 218.

La divergence des vues des différents Etats , à l'origine de l'inexistence d'une définition générale partagée doit être recherchée dans ce contexte.

Un examen approfondi du processus historique des tentatives d'élaboration d'une définition juridique du terrorisme international met en évidence le rôle central joué par les États africains et l'originalité de leur perspective. Leur participation au processus d'élaboration d'un régime juridique en matière de lutte contre le terrorisme international a introduit des perspectives novatrices, ancrées dans des expériences historiques spécifiques et des priorités distinctes, redéfinissant ainsi les contours du débat au sein du droit international public.

Dans ce contexte, il convient d'interroger les critères et situations qui, durant la période coloniale, étaient considérés comme constitutifs de crimes de terrorisme. Cette époque se caractérisait en effet par la légitimation juridique des politiques d'oppression et l'exclusion des États africains, encore colonisés, des processus décisionnels internationaux. La structure sociale internationale d'alors reposait sur le maintien du système colonial et de l'apartheid, où les violences exercées par les autorités coloniales sur les populations indigènes échappaient à toute qualification de terrorisme. Parallèlement, les actes de résistance de ces populations systématiquement réprimés violemment étaient qualifiés de crimes de droit commun ou d'atteintes à l'ordre public.

Avec l'accession des États africains à l'indépendance, les débats sur la définition du terrorisme ont mis en lumière des lacunes importantes. Les pratiques coloniales, les occupations étrangères et les régimes d'apartheid – pourtant caractérisés par des violations massives des droits fondamentaux et du droit des peuples à l'autodétermination à travers une institutionnalisation des politiques de terreur – demeuraient exclus des définitions proposées. Alors que certains États africains participaient activement aux discussions internationales au sein des Nations Unies dès les années 1960 sur des sujets d'intérêts communs, de nombreux territoires restaient sous domination coloniale, privés d'indépendance ou soumis à des systèmes d'apartheid. Cette exclusion a suscité des critiques, particulièrement dans le cadre des travaux de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les États africains, en tant qu'entrepreneurs de normes – selon la terminologie de la théorie constructiviste des relations internationales⁵, ont insisté sur l'intégration des problématiques liées au colonialisme, à l'occupation et

⁵ Le concept d'entrepreneurs de normes est une pierre angulaire de la théorie constructiviste en relations internationales, désignant les acteurs qui militent pour l'émergence, l'adoption ou la modification de normes internationales. Ils sont les "agents du changement social" qui utilisent la persuasion et l'argumentation pour convaincre d'autres acteurs de l'opportunité et de la légitimité d'une nouvelle norme. Il s'agit des Etats (diplomates ou d'autres agents), les Organisations Non Gouvernementales (ONG) , les Organisations Internationales (OI) ou encore des individus influents ou communautés épistémiques.

Voir notamment: M. Finnemore et K. Sikkink, « International norm dynamics and political change », *International Organization*, 1998, vol. 52, n° 4, pp. 887-917; M.E. Keck et K. Sikkink, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics* , Cornell University Press, 1998, p.228.

à l'apartheid dans les discussions relatives au terrorisme international, avec l'adoption de la résolution 3034(1972) de l'Assemblée générale des Nations Unies⁶.

Ces débats ont révélé un clivage idéologique profond.

Ces divergences ont engendré des débats particulièrement vifs sur la question de l'approche définitionnelle du terrorisme international et sur la nature des instruments juridiques à adopter pour y remédier. Ces discussions ont principalement opposé certaines grandes puissances occidentales à des États du Sud. Leurs désaccords portaient sur des questions fondamentales, notamment l'inclusion, dans la définition du terrorisme international, de la notion de "terrorisme d'État" et de l'exclusion de cette dernière des actes commis par les mouvements de libération nationale.

En effet, pour certaines grandes puissances, les actes des mouvements de libération nationale étaient qualifiables d'actes de terrorisme international. En revanche, les actes des États, y compris ceux reposant sur des politiques d'oppression étaient systématiquement exclus de cette qualification de leur approche définitionnelle du terrorisme. Cette position a été perçue par les États subalternes⁷ comme une tentative d'instrumentalisation du droit international au service des intérêts des puissances dominantes. Les peuples et les États africains soutenaient que les politiques d'oppression et de domination constituaient la véritable forme de terrorisme international – désigné comme terrorisme d'État. Pour ces peuples, l'exercice du droit à l'autodétermination, y compris par le recours à la force armée, était une expression légitime de ce droit, consacrée par le droit international, et ne pouvait en aucun cas être assimilée à des actes de terrorisme.

Concernant la nature de la convention internationale à adopter, certaines grandes puissances favorisaient une définition restrictive du terrorisme, supposément conforme à leurs intérêts économiques et sociopolitiques. Elles ont en effet promu, malgré l'opposition marquée de certains États africains, l'adoption de conventions sectorielles portant sur des pratiques spécifiques, comme la prise d'otages⁸ ou la protection des personnes jouissant d'un statut particulier en droit international⁹. Or, ces pratiques

⁶ Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/3034(XXVII), 18 décembre 1972.

⁷ R. Bachand, *Les subalternes et le droit international. Une critique politique*, Paris, Pedone, 2018, p. 11.

Selon Remi Bachand, "les subalternes" rentrent dans le cadre conceptuel des opprimés, des discriminés, bref, ceux qui sont désavantagés d'une façon ou d'une autre dans un et par l'ordre social et politique.

⁸ Convention internationale contre la prise d'otages, New York, 17 décembre 1979, *Recueil des Traités*, 1983, vol. 1316, p. 205.

⁹ Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, New York, 14 décembre 1973, *Recueil des Traités*, 1977, vol. 1035, p. 167.

étaient fréquemment utilisées par les mouvements de libération nationale dans leur lutte pour l'autodétermination. En outre, ces grandes puissances auraient cherché à redéfinir ou du moins à proposer une nouvelle interprétation de certains principes fondamentaux du droit international, notamment en ce qui concerne le recours à la force et la légitime défense, pour répondre aux nouvelles menaces que représenterait le terrorisme. Selon cette approche, et en réponse aux actions des mouvements de libération nationale, le droit international devrait envisager un élargissement des critères établis pour justifier le recours à la légitime défense. Dès les années 1970 et 1980, une tentative d'élargissement du cadre juridique international a émergé, visant à inclure deux éléments majeurs. D'une part, il s'agissait de la reconnaissance de la légitime défense préventive. D'autre part, cette extension concernait l'introduction de nouveaux critères d'attribution de la responsabilité de l'État pour des actes illicites commis par des acteurs non étatiques. Cette attribution serait envisagée lorsque ces acteurs opèrent depuis le territoire d'un État ou bénéficient de son soutien, direct ou indirect.

Ces tensions qu'Antonio Cassese a qualifié d'« interminable polemical arguments » reflètent, dans une certaine mesure, une compétition normative persistante qui continue de structurer la gouvernance mondiale et le droit international contemporain¹⁰.

Selon notre thèse, l'approche africaine de la notion de terrorisme international repose sur une perspective façonnée par des réalités historiques, politiques et sociales propres au continent et plus largement aux peuples du Grand Sud ou les subalternes. Cette approche offre une relecture critique du concept même de terrorisme, souvent dominé par des interprétations occidentales, en le réinsérant dans un cadre où la justice, la souveraineté et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes occupent une place centrale.

Dans cette vision, selon l'approche africaine, le terrorisme ne peut se limiter à des actes isolés de violence, mais doit être appréhendé comme un phénomène lié à des dynamiques d'inégalité, de domination et d'oppression. Le véritable terrorisme, selon cette perspective, est incarné par les politiques d'oppression systémique exercées par les grandes puissances, qu'elles soient de nature politique, militaire ou économique. Ces pratiques visent à maintenir leur contrôle sur des peuples vivant dans des territoires sous occupation ou dans des "États périphériques", marginalisés dans l'ordre international. Les politiques coloniales et néocoloniales, ainsi que les systèmes basés sur l'apartheid, sont ici assimilés à des formes de "terrorisme d'État". L'État, en tant qu'acteur principal de ces pratiques, devient le symbole d'un terrorisme institutionnalisé, inscrit dans des rapports de force globaux injustes.

¹⁰ A. Cassese, *International criminal law*, 2e. éd., New York, Oxford University Press, 2008, pp. 162-163 ; T. Weigend, « The universal terrorist: the international community grappling with a definition », *Journal of International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n° 5, pp. 912-932. Selon cet auteur, "State terrorism, understood as intimidating a population in order to maintain a "reign of terror", may not be covered by the later international instruments, it is no longer the main focus of the 21st century war against terrorism".

En revanche, toujours selon cette approche, les actions menées par des mouvements de libération nationale ou des groupes cherchant à exercer leur droit à l'autodétermination des peuples ne peuvent être qualifiées de terroristes. Ces luttes, reconnues par le droit international comme des expressions légitimes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, s'opposent aux politiques d'oppression et visent à restaurer des droits fondamentaux. Ainsi, elles échappent à la définition de terrorisme, en vertu de leur légitimité intrinsèque. Sur le plan des méthodes et des mesures à adopter en vue de lutter contre le terrorisme international, l'approche africaine propose une stratégie globale. Selon cette approche, cette lutte ne saurait se limiter à des mesures sécuritaires ou répressives ; elle exige une intervention sur les causes profondes et structurelles du phénomène. L'injustice sociale, l'oppression politique et économique, ainsi que les conflits résultant de l'occupation, doivent être abordés en priorité. Une telle démarche implique une vision holistique, mobilisant l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques dans un effort collectif à l'échelle internationale, régionale et sous-régionale.

De plus, cette approche met un accent particulier sur le respect strict des normes et principes du droit international public. Elle repose tout d'abord sur le constat que le terrorisme international constitue souvent une violation massive de droits fondamentaux protégés par le droit international tel que notamment le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Dans ce contexte, toute mesure adoptée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme doit impérativement s'inscrire dans le respect des principes fondamentaux du droit international. Le respect rigoureux par les grandes puissances des normes et principes fondamentaux du droit international, notamment ceux relatifs au respect de la souveraineté des peuples, à l'interdiction de l'usage de la force en dehors des exceptions prévues par la Charte des Nations unies, et à la protection des droits fondamentaux, constituerait une garantie essentielle pour éliminer les pratiques assimilées à ce que l'on qualifie de "terrorisme d'État". D'ailleurs, une telle conformité juridique empêcherait également l'émergence de réactions violentes, que l'approche occidentale tend souvent à qualifier d'"actes de terrorisme", alors qu'elles seraient en réalité des expressions du droit à la légitime défense des peuples en quête d'autodétermination. Ainsi, le respect scrupuleux des obligations internationales par les grandes puissances permettrait non seulement de prévenir les violations structurelles à l'origine de conflits prolongés, mais aussi d'éviter la perpétuation d'un cercle vicieux de violence, où des réactions légitimes à l'oppression sont injustement criminalisées sous le prisme du terrorisme. Une telle démarche renforcerait la paix et la justice internationales, tout en consolidant l'autorité normative du droit international public.

Enfin, l'approche africaine appelle à une harmonisation juridique au niveau mondial. Elle plaide pour l'élaboration d'une convention internationale – en opposition à l'adoption de convention sectorielle promue par les grandes Puissances – qui fournirait une définition claire et universellement acceptée du terrorisme,

évitant ainsi les ambiguïtés et les interprétations divergentes. Une telle initiative contribuerait à établir un consensus global et à renforcer l'efficacité des mécanismes de lutte contre le terrorisme.

En somme, cette conception africaine du terrorisme international dépasse les cadres traditionnels pour proposer une réflexion enracinée dans les principes de justice et de droit international. Elle offre une perspective alternative, qui non seulement revalorise les luttes légitimes des peuples opprimés, mais réoriente également les stratégies globales vers une approche plus équitable et cohérente.

Il appert que cette approche africaine demeure d'actualité à bien des égards. Encore en 2018, ces positions, du moins dans les principes, étaient revendiquées par les 120 Etats membres du Mouvement des Etats non alignés¹¹ !

Le clivage évoqué entre l'approche occidentale et l'approche africaine a engendré plusieurs conséquences notables dans le cadre du droit international public.

De façon non exhaustive, premièrement, l'absence d'une définition universelle et consensuelle de la notion de terrorisme international persiste, alimentant des divergences interprétatives entre les États.

Deuxièmement, l'émergence de l'approche africaine a influencé le contenu de certaines conventions sectorielles adoptées pour lutter contre le terrorisme international. Certaines de ces conventions intègrent partiellement des éléments issus de l'approche africaine, tandis que d'autres ont fait l'objet de réserves émises par des États africains en raison de désaccords fondamentaux.

Troisièmement, dans le cadre des travaux de la Commission du droit international (CDI) sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en 1954, la participation des États africains et leur vision du terrorisme international ont conduit à une reconsidération significative de la place de ce crime dans le projet¹².

En ce qui concerne les mesures et les méthodes adoptées en vue de la lutte contre le terrorisme, des principes autrefois contestés ont progressivement été institutionnalisés. Parmi ces principes figurent la prise en compte de la centralité de l'étude des causes profondes du terrorisme, la nécessité d'adopter une approche holistique et concertée, impliquant la coopération des États à tous les niveaux.

¹¹ A/72/PV.101, 26 juin 2018, p. 5

¹² Formulation des principes reconnus par le Statut de la Cour de Nuremberg et dans l'arrêt de cette Cour, A/RES/177(II), 21 novembre 1947, par. b.

Choix de l'approche méthodologique du droit international

Il est légitime de s'interroger sur la pertinence et l'originalité de cette recherche, compte tenu de l'abondance des travaux doctrinaux sur le sujet. Toutefois, nombreux sont ceux qui reposent sur une analyse dogmatique ancrée dans la théorie classique du droit international¹³.

D'autres recherches adoptant une perspective historique du droit international ont, pour leur part, privilégié une approche exclusivement occidente-centrée. Ces travaux n'ont pas mené une analyse critique du processus d'élaboration de la définition du terrorisme, en particulier en ce qui concerne les situations touchant les peuples qualifiés à l'époque de « non civilisés », souvent soumis à des formes de domination, notamment coloniale, au moment de ces réflexions¹⁴. Certains auteurs et États ont souligné la divergence actuelle entre une approche majoritairement occidentale et celle défendue par les États du Sud. À cet égard, les États africains, ainsi qu'une partie de la doctrine, ont intégré leurs positions sur la notion de terrorisme international dans une critique plus large du système de domination et d'exploitation coloniale¹⁵. Selon leur narratif, le maintien et la perpétuation de cet édifice d'oppression et d'asservissement reposeraient, entre autres, sur l'interconnexion de la théorie classique du droit international, des théories néoréalistes des relations internationales, et, en partie, des systèmes de production et d'exploitation propres au capitalisme et à l'impérialisme¹⁶. Ces cadres théoriques auraient été conçus scientifiquement et structurés pour garantir l'exercice et la continuité de ce système de domination. Les États africains considèrent que ces pratiques, par leur nature et leurs effets, seraient la véritable manifestation du « terrorisme international » ou, à tout le moins, constitueraient les principales causes sous-jacentes de son émergence et de sa persistance. Ainsi, la société internationale serait intentionnellement divisée en une classe dominante et une classe dominée, opprimée et exploitée, cette dichotomie demeurant un fil conducteur de l'analyse proposée. Tout en reconnaissant certains aspects de ces conclusions, nous adopterons la théorie constructiviste des relations internationales dans notre analyse, car nous la considérons comme la mieux adaptée pour expliquer ces dynamiques¹⁷.

¹³ T. Weigend, « the universal terrorist: the international community grappling with a definition », *op. cit.* pp. 912-932.

¹⁴ Bureau international pour l'unification du droit pénal, *IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal*, Bruxelles, 26-30 juin 1930, Bruxelles, Société coopérative, 1931.

¹⁵ B.S. Chimni, *International law and world order: a critique of contemporary approaches*, 2e éd., Cambridge University Press, 2017, p. 1-630.

¹⁶ B.S. Chimni, « International institutions today: an imperial global State in the making », *European Journal of International Law*, 2004, vol. 15, n° 1, pp. 1-37 ; U. Baxi, « The war on terror », *cit.*, p. 32 ; M. Sornarajah, « Power and justice: third world resistance in international law », *Singapore Year Book of International Law*, 2006, vol. 10, pp. 19-57 ; A. Anghie, « The war on terror and Iraq in historical perspective », *Osgoode Hall Law Journal*, 2005, vol. 43, n° 1, pp. 35-64, p. 243.

¹⁷ D.R. Schmidt, « International law and world order: theoretical perspectives », in C. Reus-Smit & D. Snidal (dir.), *The Oxford Handbook of International Relations*, 2e éd., Oxford University Press, 2018, p. 531.

A ce jour, aucune étude approfondie en droit international public n'a véritablement mis en évidence l'existence d'une spécificité africaine dans la conceptualisation de la notion de terrorisme international et dans les approches adoptées pour sa lutte. Les éléments constitutifs de cette spécificité, les contextes historiques et géopolitiques de son émergence, ainsi que ses interactions avec les normes et principes du droit international demeurent largement inexplorés.

En outre, et de manière plus significative, aucune analyse rigoureuse n'a établi le lien entre l'absence d'une définition universellement acceptée du terrorisme international et l'influence qu'a pu exercer cette spécificité africaine sur les débats et processus normatifs internationaux relatifs à cette notion.

La présente recherche ne vise pas à proposer une nouvelle contribution à la définition du terrorisme en droit international, un sujet déjà largement exploré par la doctrine.

Cependant, il apparaît que l'évolution du cadre conceptuel de ce phénomène, envisagée à travers le rôle et la participation des États africains dans le processus de création, de formulation et de développement des normes en droit international, mérite une attention particulière.

Les objectifs de cette étude sont de démontrer l'existence d'une spécificité africaine dans l'approche de la notion de terrorisme international et de mettre en lumière son influence – avec ses limites - sur le droit international général ainsi que sur le droit conventionnel applicable en la matière. Cette influence, qui se manifeste notamment au cœur des divergences actuelles autour de la définition du terrorisme international, souligne le rôle central de l'approche africaine dans cette conflictualité définitionnelle. Enfin, l'étude vise à démontrer que cette approche, ultérieurement défendue par des États extérieurs au continent africain, est contextuelle, évolutive et reste pertinente et cohérente dans le cadre juridique contemporain, tant à l'échelle africaine qu'internationale.

Pour les besoins de notre recherche, notre démarche méthodologique sera caractérisée par une perspective historique du droit international, dans laquelle l'analyse des normes internationales et des concepts proposés en matière de terrorisme sera conduite en rapport avec la place réservée, dans l'élaboration de ces normes et concepts, aux « entités ou intérêts » africains.

Nous utilisons cette expression plutôt qu'une référence exclusive aux « États » africains pour deux raisons principales.

Premièrement, notre analyse porte sur une période historique antérieure au processus d'indépendance, au cours de laquelle la plupart des entités territoriales africaines ne remplissaient pas encore les critères constitutifs de l'État, tels que définis traditionnellement en droit international. Cependant, sous forme d'entités non étatiques – notamment des mouvements de libération nationale – elles ont exercé une influence, directe ou indirecte, sur le processus de formation, d'élaboration, d'interprétation et d'application des normes internationales.

Deuxièmement, ce processus a été marqué par l'intervention d'acteurs autres que les États (on parlera aussi d'agents), de facteurs normatifs, de dynamiques économiques et sociopolitiques à l'intérieur des États et entre les États ce qui justifie une approche plus inclusive de l'analyse. À cet égard, nous mobiliserons, dans le cadre de cet exercice, les outils analytiques de la théorie constructiviste issus des relations internationales¹⁸.

Nous analyserons comment les États africains, initialement marginalisés au sein de la communauté internationale en raison de leur faible représentation et de leur poids politico-économique limité, ont, après leur accession à l'indépendance, significativement influencé les réflexions sur la définition du terrorisme international. Cette analyse se fera en étudiant la position adoptée par ces États et leurs alliés lors des débats sur le terrorisme au sein du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle sera ensuite renforcée par un examen approfondi du traitement de cette question au sein de l'Union africaine, mettant en lumière les initiatives et mécanismes spécifiques développés à l'échelle continentale. Enfin, nous évaluerons l'impact des contributions africaines sur la conceptualisation du terrorisme international, le processus de formation des normes, leur interprétation et les approches retenues pour prévenir et éliminer le terrorisme.

Par ailleurs, bien que la perspective adoptée soit essentiellement historico-juridique, elle intègre, dans une moindre mesure, des réflexions liées à la technique juridique. L'utilisation des outils techniques de l'analyse juridique permettra de mettre en lumière la portée des divergences d'approche entre les deux principales tendances identifiées quant à la définition de la notion de terrorisme international.

Pour ce qui est du volet relatif aux différents facteurs exogènes, notre analyse démontrera dans quelle mesure l'évolution de la réflexion sur la conception de la norme a été, par moment, fonction des changements des rapports de force sur le plan international, et de l'intervention de facteurs étatiques ou non, qui débouchera à un moment donné sur l'émergence de l'approche africaine. Pour les besoins de notre recherche, nous allons par moment adopter une vision dynamique et dialectique du droit international dans laquelle s'inscrira l'évolution du concept de terrorisme international.

¹⁸ A. Klotz et C. Lynch, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, 1999, n° 2, pp. 51-62 ; F. Berenskoetter, « Identity in international relations », in R.A. Denemark (dir.), *The International Studies Encyclopedia*, Wiley-Blackwell, 2010, pp. 1-21 ; R.J. Beck, « International law and international relations », in R.A. Denemark (dir.), *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press, 2010, pp. 1-35 ; T. Laubertach, « Le constructivisme, la culture stratégique et la guerre d'Irak », *Air and Space Power Journal - Afrique et francophonie*, 2011, n° 4, pp. 61-92 ; A.J. Enterline, « Nonrealist variables: identity and norms in the study of international relations », in R.A. Denemark (dir.), *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press, 2010, pp. 1-26 ; M. Finnemore et M. Jurkovich, « Getting a seat at the table: the origins of universal participation and modern multilateral conferences », *Global Governance*, 2014, vol. 20, n° 3, pp. 361-373.

Ceci justifie l'emploi, dans le cadre de l'examen de l'objet de notre recherche, de certains classements catégoriels développés par des approches théoriques, telles que les notions de « Centre/Périphérie »¹⁹ appartenant à la « théorie de la dépendance »²⁰, l'eurocentrisme²¹, la notion de « tiers-monde », de la « subalternité »²², de la « marginalité »²³ ou encore de « nations civilisées »²⁴, d'« agents » en lieu et place d'« acteur »²⁵, « identité et intérêts »²⁶, « intersubjectivité »²⁷, « processus de socialisation »²⁸ et enfin « entrepreneurs en normes »²⁹.

La critique des systèmes de domination coloniale ainsi que ses implications sur la position de plusieurs Etats africains en matière de terrorisme international nous a conduit vers certaines théories critiques du droit

¹⁹ G. Arrighi (dir.), « Semiperipheral development: the politics of southern europe in the twentieth century », in *Explorations in the World-Economy: Publications of the Fernand Braudel Center*, vol. 5, Beverly Hills ; London ; New Delhi : Sage Publications, 1985, pp. 279 ; R. Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 8-175 ; A. Anghie, « Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law », in *The Nature of International Law*, Routledge, 2001, pp. 1-81.

²⁰ F.H. Cardoso et E. Faletto, *Dependency and development in latin america*, University of California Press, 1979, pp. 83-95.

²¹ Voir notamment les travaux de : S. Amin, *Le développement inégal : Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1973, p. 341-361 ; A. Anghie, « Time present and time past », *cit.*, pp. 241-290 ; M. Bedjaoui, *Pour un nouvel ordre économique international : Nouveaux défis au droit international*, Paris, UNESCO, 1979, p. 296.

²² R. Bachand, *Les subalternes et le droit international*, *op. cit.*, pp. 1-255 ; D. Otto, « Subalternity and International Law: The Problems of Global Community and the Incommensurability of Difference », *Social and Legal Studies*, 1996, vol. 5, n° 3, pp. 337-364 ; G.C. Spivak, *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, Paris, Éditions Amsterdam, 1988, pp. 9-109.

²³ Voir notamment:

G.S. Gurung et M. Koolmair, « Marginality: Concepts and their Limitations », *NCCR North-South Dialogue, IP6 working paper N. 4*, 2005, pp. 1-9 ; B.S. Chimni, « Third World Approaches to International Law: A Manifesto », *International Community Law Review*, 2006, vol. 8, pp. 3-27 ; D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, 2005, pp.1-247.

S. Amin, « Franc Parler avec économiste Samir AMIN », *YouTube*, 9 min 20 s, disponible sur <https://www.youtube.com/watch?v=QwoPMP6du1E> (Consultation :17/07/2025). Voir aussi les termes du Colloque international H. Ayebe, S. Zemni et F. Ireton (org.), *Colloque international : Marges, marginalités, marginalisations et contestations en Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO)*, Université Paris 8, 5-7 novembre 2018.

(<https://www.lavue.cnrs.fr/activites/article/marges-marginalites-marginalisations-et-contestations-en-afrique-du-nord-et-5995>) (Consultation: 19/02/2025)

²⁴ O. Yasuaki, « When was the law of international society born? – An inquiry of the history of international law from an intercivilisational perspective », *Journal of the History of International Law*, 2000, vol. 2, pp. 1-66 ; Y. Onuma, *A Transcivilizational Perspective on International Law*, Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff, 2010, pp. 1-480 ; M. Koskenniemi, *The gentle civilizer of nations: the rise and fall of international law 1870–1960*, Cambridge University Press, 2002, pp. 1-558.

²⁵ M.J. Hoffmann, « Norms and social constructivism in international relations », in R.A. Denemark (dir.), *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press, 2010, pp. 1-21.

²⁶ F. Berenskoetter, « Identity in international relations », *op. cit.*, pp. 1-21.

²⁷ M.J. Hoffmann, « Norms and social constructivism », *cit.*, p. 1-21.

²⁸ D.R. Schmidt, « International law and world order », *op. cit.*, p. 531.

²⁹ M.J. Hoffmann, « Norms and Social Constructivism », *op.cit.*, p. 20 ; T. Lauterbach, « Le constructivisme, la culture stratégique et la guerre d'Irak », *Air and Space Power Journal, Afrique & Francophonie*, 2011, n° 4, pp. 61-92.

international telles que les *Third World Approaches to International Law* (TWAALS) - et celle de l'économie du développement notamment la « théorie de la dépendance »³⁰.

Nous partageons en partie la vision de la théorie marxiste du droit international dont s'inspirent certaines approches critiques, notamment celle de « l'école de Reims ». Selon cette dernière, à laquelle nous emprunterons certaines réflexions critiques, l'approche dominante traditionnelle du droit international est une conception étroite, stricte du droit et elle est le reflet de la pensée christiano-occidentale. A cet égard, dans le contexte de la première vague de décolonisation qui a coïncidé avec les années de la guerre froide, on assiste à un rapprochement géopolitique et idéologique entre le bloc soviétique et certains Etats du tiers-monde nouvellement décolonisés qui se traduit par un partage d'une vision critique à l'encontre de la théorie dominante du droit international³¹.

Ce qui suit nous permettra d'examiner l'existence d'une approche africaine de la notion de terrorisme international – et ses éléments constitutifs -, son évolution et son incidence sur le droit international et le droit international conventionnel en la matière et enfin la pratique des Etats africains la concernant.

Pour atteindre cet objectif, l'analyse sera structurée en trois étapes. Dans un premier temps, nous démontrerons l'existence d'une approche africaine spécifique à travers l'étude du processus ayant conduit à son émergence. Cette analyse sera subdivisée en deux phases : d'une part, l'examen des tentatives d'élaboration d'une définition du terrorisme en l'absence des Etats africains ; d'autre part, l'étude des contributions de ces Etats après leur intégration et participation aux discussions internationales.

Dans un deuxième temps, nous évaluerons l'influence de l'approche africaine sur les débats relatifs au terrorisme dans différents cadres juridiques et politiques. Cela inclut l'examen des conventions régionales américaine, européenne et africaine, des discussions au sein du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi que des analyses doctrinales jusqu'au attentats du 11 septembre 2001.

Enfin, dans une troisième partie, nous analyserons l'évolution de cette approche à la suite de l'adoption de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, adoptée en réaction aux attentats du 11 septembre 2001³².

Cette dernière section portera également sur l'alignement ou le décalage entre la pratique des Etats africains et les principes de l'approche africaine en matière de lutte contre le terrorisme.

Partie I : L'émergence et la construction d'une approche africaine en droit international face au terrorisme : contexte historique, élaboration normative et spécificités contextuelles

³⁰ F.H. Cardoso et E. Faletto, *Dependency and Development*, op. cit., p. 85.

³¹A. Fenet, « 1er Rapport : La question des minorités, propos sur la souveraineté », in *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Reims, Rencontre des 23 et 24 juin 1973*, Bruxelles, 1973, p. 9.

³²S/RES/1373, 28 septembre 2001.

Dès la fin du XIXe siècle, la question de l'élaboration d'une définition du terrorisme international a fait l'objet de réflexions. Initialement menées par les puissances occidentales, ces discussions s'inscrivaient dans un contexte d'eurocentrisme dominant, où l'Europe, en tant que "centre" des nations "civilisées", concevait les autres régions ou peuples comme des "périphéries" et "subalternes".

Dans ce cadre socio-juridique et pré-indépendance des États africains, nous analyserons la manière dont la question du terrorisme international a été abordée, théorisée et conceptualisée, ainsi que la place accordée aux intérêts africains dans cet exercice [Titre I].

Après cette analyse des éléments constitutifs du terrorisme international durant cette période, la seconde étape consistera à examiner le processus d'élaboration de cette notion à partir des indépendances de la majorité des États africains. L'émergence d'une approche africaine de la notion de terrorisme est une conséquence directe et significative de l'acquisition par les États africains de leur pleine capacité juridique internationale. Cette capacité leur a permis de participer activement aux enceintes multilatérales et, par conséquent, de se prononcer, d'influencer et de conceptualiser le terrorisme international depuis leur propre perspective. [Titre II].

Titre I : La notion de terrorisme international dans le contexte pré-indépendance des États africains

La conceptualisation d'une définition juridique du terrorisme international trouve ses origines dans le *modus operandi* des mouvements anarchistes, révolutionnaires et antimilitaristes [Prémices].

Toutes les analyses qui suivent seront menées selon le prisme des intérêts africains.

Durant la période précédant l'indépendance de la majorité des États africains, la définition du terrorisme fut d'abord examinée par une organisation privée de pénalistes européens, le Bureau international pour l'unification du droit pénal (BIUDP). Au sein de ces travaux, chaque juriste intervenait pour le compte de son pays. Ce dernier cherchait à s'accorder sur la qualification d'une infraction initialement nommée "terrorisme anarchiste", dans le but de coordonner la coopération pénale internationale (notamment la définition des infractions et la gestion des extraditions). Par la suite, la question fut abordée, en s'inspirant des travaux du BIUDP, au sein de la Société des Nations [Chapitre I].

Ensuite, à partir de l'adoption de la définition du terrorisme par la Société des Nations dans sa Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, mais toujours dans un contexte pré-indépendance des États africains, la notion fut débattue dans le cadre des tentatives d'élaboration du terrorisme en tant que crime contre la paix et la sécurité internationale [Chapitre II].

Prémices

L'analyse de l'existence d'une spécificité africaine dans l'approche de la notion de terrorisme international nous impose de faire un inventaire sommaire des actes et faits érigés comme tels dès l'époque où la question s'est introduite dans le débat international pour ce qui est de son volet juridique : de l'époque de l'expansion coloniale à celle des indépendances. En effet, la recherche d'une définition du terrorisme international ou des actes qualifiés comme tels démarre dans la dernière décennie du XIXe siècle et elle est conduite par les États « civilisés » de l'époque. La recherche d'une définition commune des actes de terrorisme naît de la nécessité, pour ces États, de se doter d'instruments juridiques aux fins de rendre efficace la poursuite, hors des frontières nationales, des personnes présumées responsables de cette infraction.

Le terrorisme n'est donc pas un nouveau phénomène³³ mais le problème de sa définition juridique apparaît à ce moment, au début du XXe siècle, pour des besoins pratiques³⁴. Selon certains auteurs, le terrorisme n'acquerra une dimension internationale qu'entre la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle³⁵.

Les actions anarchistes, qualifiées par de nombreux historiens de terrorisme international³⁶ reposent sur la doctrine de la « propagande par le fait », théorie conçue par l'anarchiste italien Carlo Pisacane³⁷, reprise par Carlo Cafiero³⁸, Michail Bakounin³⁹ avant d'être développée de manière plus articulée par le révolutionnaire russe Peter Kropotkin⁴⁰. Selon cette conception, «[a] new form of communication was

³³ E.V. Walter, *Terror and Resistance: A study of political violence, with case studies of some primitive african communities*, Oxford University Press, 1972, p.385.

³⁴ L. Hennebel et G. Lewkowicz, « Le problème de la définition du terrorisme », *op. cit.*, p. 20.

³⁵ D.C. Rapoport, « The fourth wave: September 11 in the History of Terrorism », *Current History*, 2001, vol. 100, n° 650, pp. 419-424; D.C. Rapoport, « The four waves of rebel terror and september 11 », *Anthropoetics*, 2002, vol. 8, n° 1, pp.1-18 ; D.C. Rapoport, « The four waves of modern terrorism », dans *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*, Georgetown University Press, Washington DC, 2004, pp. 46-73.

La théorie des «4 vagues de terrorisme» de Rapoport sera revisitée par d'autres auteurs notamment :

T. Parker et N. Sitter, « The four horsemen of terrorism: it's not waves, it's strains », *Terrorism and Political Violence*, 2016, vol. 28, n° 2, pp. 197-216.

³⁶ L. Walter, *The age of terrorism: a completely revised and expanded study of national and international political violence, based on the author's classic, « terror »*, Little, Brown & Co, 1987, p.385 ; W. Laqueur, *A history of terrorism*, Routledge, 2001, p.292 ; M.A. Miller, *The foundations of modern terrorism: state, society and the dynamics of political violence*, Cambridge University Press, 2021, p. 285 ; R.D. Law, « The origins of modern terrorism », dans L. Edwards, N. Penn et J. Winter (dir.), *Violence*, Cambridge University Press, 2020, pp. 532 - 558.

³⁷ C. Pisacane, *Saggio sulla rivoluzione*, a cura di G. Cantoni, Universale economica, 1951, p. 210.

³⁸ C. Cafiero, Lettre à Malatesta, citée dans « Bulletin de la Fédération jurassienne », n° 49, 3 décembre 1876.

³⁹ W. Laqueur et Y. Alexander (dir.), *The terrorism reader: a historical anthology*, New York, New American Library, 1987, p. 405.

⁴⁰ P. Kropotkin, « The spirit of revolt », *Le Révolté*, 1880, (<http://dwardmac.pitzer.edu/>) (Consultation le 17/07/2025).

needed – one that would be heard and would command respect because the rebel took action that involved serious personal risks that signified deep commitment”⁴¹.

Le lien entre cette première manifestation du terrorisme international et l’anticolonialisme en Afrique réside dans la convergence des luttes contre l’oppression, bien que les motivations des anarchistes ne soient pas directement centrées sur les colonisés. Certaines de leurs actions étaient en lien avec les intérêts africains et les territoires colonisés, non pas par une volonté explicite de défendre ces populations en tant que telles, mais dans une logique plus large de lutte contre le militarisme et le capitalisme. Ainsi, les colonisés n’étaient pas distingués du reste des exploités, leur émancipation étant perçue comme inséparable d’un soulèvement révolutionnaire global⁴².

Les premières manifestations du phénomène couramment qualifié de terrorisme international constituaient une réaction à l’impérialisme⁴³ et à une vision hégémonique des relations internationales⁴⁴. Comme on le verra plus loin, ces actions s’inscrivaient dans un contexte historique spécifique et ne permettent pas de conclure que cette idéologie a, à elle seule, défini l’approche africaine. Toutefois, son influence sur cette dernière demeure incontestable.

Ainsi, dans les métropoles, certaines actions perpétrées par les anarchistes l’étaient en application de cette opposition idéologique au militarisme⁴⁵, et en relation avec des situations d’expansion coloniale⁴⁶. Certains attentats terroristes de matrice anarchiste avaient, indirectement un lien avec la politique impérialiste, d’occupation et colonialiste⁴⁷. Les groupes anarchistes semblaient ainsi anticiper le principe ou droit du recours à la lutte violente des mouvements de libération nationale et défendre les principes que les Africains évoqueront lors des débats sur la notion de terrorisme international⁴⁸.

⁴¹ D.C. Rapoport, « The four waves of modern terrorism », *op. cit.*, p. 50.

⁴² G. Meynier, « Les anarchistes français et la guerre d’Algérie », Université de Nancy 2, 2010, pp. 1-6.

⁴³ Sur une première approche à la notion d’“impérialisme” : J.A. Hobson, *Imperialism: A Study*, New York, James Pott & Company, 1902, pp. 1-395.

⁴⁴ Sur la notion de “pouvoir hégémonique” et son rapport avec la force dans les relations internationales, voir : C.P. Kindleberger, *La Grande crise mondiale 1929-1939*, Economica, 1999, pp. 1-366. Comme critique de la théorie de l’impérialisme, voir R.O. Keohane, *Après l’hégémonie: Coopération et désaccord dans l’économie politique internationale*, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2015, pp. 1-432.

⁴⁵ D. Battistella, *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, 2012, pp.1-760 ; S. Dayan-Herzbrun, *Mythes et mémoire du mouvement ouvrier: Le cas Ferdinand Lassalle*, Paris, L’Harmattan, 1990, pp. 1-198. ; K. Marx, *Œuvres : Économie I* Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque de la Pléiade, 1963, pp. 1-480.

⁴⁶ R. Bach Jensen, « The decline of anarchist terrorism, 1900-1930s », dans *The battle against anarchist terrorism: an international history, 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 346.

⁴⁷ P. Bouba, *L’Anarchisme en situation coloniale : le cas de l’Algérie. Organisations, militants et presse (1887-1962)*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Oran 1 (Algérie), CRHiSM - Centre de Recherche Historique sur les Sociétés Méditerranéennes, 2014); A. PATRICIO, « Anderson, Benedict.under three flags, Anarchism and anticolonialism imagination », *International Review of social history*, 2006, pp. 4-365.

⁴⁸ K. Lindner, « Eurocentrisme, postcolonialisme et marxisme : nouveaux regards ? », *Raisons politiques*, 2016, vol. 63, pp. 161-177 ; T.D. Thao, *Phénoménologie, marxisme et lutte anticoloniale : Écrits philosophiques et politiques*, Vol. 1 volume 1, Paris, Les Éditions sociales, coll. « Les essentielles », 2024, pp. 1-576.

À la vague de terrorisme anarchiste⁴⁹ succédera celle du terrorisme anticolonialiste pour emprunter les termes de David Rapoport⁵⁰. Les rapports entre les groupes terroristes occidentaux et les mouvements de libération nationale aux fins de la défense des principes précités se poursuivront⁵¹. On semblait commencer à assister à la construction d'une « identité » politique commune dans le cadre des relations internationales entre une partie du monde « civilisée » opposée aux politiques coloniales et les peuples luttant pour leur indépendance. Cette relation transcendait, voire remettait en question, les concepts westphaliens de l'État et des frontières. La garantie de la paix ne reposait plus sur la consolidation de ces concepts, mais sur la construction d'une identité commune fondée sur le respect de principes partagés et c'est cette identité qui structurait les relations internationales entre des acteurs non nécessairement étatiques influents⁵².

Pour faire face à cette période de terreur, les États européens et les États-Unis adoptèrent à l'échelle nationale différentes mesures de répression⁵³. En outre, des accords bilatéraux sous forme de coopération policière et de traités bilatéraux d'extradition furent mis à contribution⁵⁴. Cette approche bilatérale classique comme moyen de contraste à cette forme de criminalité finit par manifester à bien des égards, les imperfections du système de répression internationale jusque-là utilisé contre les

⁴⁹Selon notamment David Rapoport et Richard Bach Jensen, 1914 marque le début du déclin du terrorisme anarchiste. Ces principes seront ensuite défendus par des idéologies d'un autre genre notamment des mouvements antisystèmes, des groupes séparatiste ou nationaliste tel que l'ETA.

Voir Rapoport, « The four waves of modern terrorism » ; R. Bach Jensen, « The decline of anarchist terrorism », *op. cit.*, p. 346.

⁵⁰D.C. Rapoport, « The four waves of modern terrorism », *op. cit.* Plus qu'un passage entre une vague de terrorisme et une autre, on semble plutôt assister à une sorte de transition à travers une ligne continue tel que défendue par : C. Parker et N. Sitter, « The four horsemen », *op. cit.*, pp. 197-216;

Voir aussi: V. Erlenbusch-Anderson, *Genealogies of Terrorism: Revolution, State Violence, Empire*, Columbia University Press, 2018, pp. 91-132.

⁵¹L.R. Dale, *Terrorism: A history*, Polity Press, 2009, pp. 249-251. Le groupe ETA s'identifie comme un mouvement de libération national contre le colonialisme. Il tentera de mettre en liaison d'un point de vue idéologique la lutte basque aux mouvements anticoloniaux des pays du tiers-monde : Prospero Gallinari, *Un contadino nella metropoli, ricordo di un militante delle brigate rosse*, Bompiani, 2008 :

“Les « brigate rosse » regardaient avec intérêt les luttes coloniales, la guerre de libération du Congo, de l'Algérie, de l'Angola, de la Guinée Bissau ainsi que ce que représentaient les figures tel que Patrice Lumumba, Agostino Neto et Amilcar Cabral».

Les groupes cités ci-haut étaient qualifiés de groupes terroristes.

⁵²A. Burke, « Identity/Difference », dans M. Griffiths (dir.), *Encyclopedia of International Relations and Global Politics*, Londres, Routledge, 2006, pp. 394-396.

⁵³B. Zlatic, « History of international terrorism and its legal control », dans C. Bassiouni (dir.), *International Terrorism and Political Crimes*, Actes de la 3e Conférence sur le terrorisme et les crimes politiques, Syracuse, Sicile, 1973, Springfield, IL, Charles C. Thomas, 1973), p. 475.

⁵⁴S. Furlano, « La conferenza internazionale di Roma del 1898 contro l'anarchismo », dans A. Mola (dir.), *La svolta di Giolitti. Dalla reazione di fine Ottocento al culmine dell'età liberale*, Foggia, Bastogi, 2000, pp. 24-25. L'Italie a signé des Traités contenant la *Belgian clause* avec la Tunisie à l'époque où celle-ci était un protectorat français ainsi qu'avec San Marino respectivement en septembre 1896 et juin 1897.

infractions « ordinaires »⁵⁵. Ces limites portaient de l'inexistence d'une définition commune de l'infraction de terrorisme anarchiste, de la problématique des conditions de demande de protection internationale de la part des anarchistes en fuite vers des pays d'accueil⁵⁶ et enfin, du problème de l'extradition des personnes présumées responsables d'actes de terrorisme de la part des pays victimes d'attentats anarchistes⁵⁷. La difficulté résidait dans la conciliation entre, d'une part, l'exigence d'adopter des mesures répressives contre le terrorisme anarchiste et, d'autre part, la nécessité de garantir l'exercice des droits civils et politiques, y compris le droit à la contestation politique⁵⁸.

Dès 1892, l'Institut de droit international (IDI) s'est saisi de cette question dans le cadre de ses travaux sur l'extradition pour délits politiques. Dans le contexte de la présente recherche, l'intérêt des travaux de l'Institut ne réside pas dans l'évaluation de l'apport scientifique des experts d'origine africaine – aucun Africain n'étant membre de l'Institut à l'époque – mais dans la mise en évidence de deux faits marquants. La première considération réside dans le fait que ces travaux – menés, comme mentionné, sans la participation de juristes africains – ont jeté les bases des développements ultérieurs de la notion de terrorisme international. Lors de sa session de Genève en 1892, l'IDI a adopté une approche distinguant les « délits politiques », pour lesquels l'extradition était inenvisageable⁵⁹, des « faits délictueux dirigés contre les bases de toute organisation sociale », pour lesquels l'extradition était, en revanche, admissible⁶⁰. Selon Bogdan Zlataric, cette distinction a inspiré, sur le plan international, la définition du terrorisme anarchiste, les « faits dirigés contre les bases de toute organisation sociale » étant qualifiés de crimes sociaux⁶¹.

La seconde considération pertinente concerne le champ d'application territorial et personnel des résolutions adoptées par l'Institut. Une première lecture de ces résolutions suggère que leurs rédacteurs visaient à encadrer, *ratione materiae*, le régime juridique des mouvements transfrontaliers des personnes

⁵⁵ M. Arbet, « La genèse laborieuse d'une coopération internationale anti-terroriste », *Revue historique de droit français et étranger*, 2017, vol. 95, n° 2, pp. 189-212.

⁵⁶ C. Bantman, « « Anarchistes de la bombe, anarchistes de l'idée » : les anarchistes français à Londres, 1880-1895 », *Le Mouvement Social*, 2014, n° 246, p.52.

⁵⁷ Voir aussi notamment : . Van Den Wijngaert, « The political offence exception to extradition: the delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order », *The American Journal of Comparative Law*, 1982, vol. 30, n° 2, pp. 741-754 ; P. Rygiel, « Extradition et droits des étrangers dans l'Europe de la fin du XIXe siècle », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2019, vol. 66-4, n° 4, pp. 121-140.

⁵⁸ L. Von Bar, C. Brocher, L. Renault et C. Bluntschli, « Résolutions d'Oxford (Extradition) », *Justitia et Pace - Institut de droit international*, 1880.

⁵⁹ *Ibid.* ; A. Rolin et H. Lammasch, « Révision des articles 13 et 14 des Résolutions d'Oxford (Extradition) », *Justitia et Pace - Institut de droit international*, 1892. (Les articles 1, 2 et 3 prennent la place de l'article 13 et l'article 4 celle de l'article 14 des Résolutions d'Oxford).

⁶⁰ A. Rolin et H. Lammasch, « Révision des articles 13 et 14 », *op. cit.*

⁶¹ B. Zlataric, « History of International Terrorism », *op. cit.*, p. 475.

en fonction des motivations à l'origine de leur déplacement. Le contexte de la lutte anticoloniale pourrait constituer une hypothèse d'application de ce cadre.

En effet, en vertu de l'article 3 des résolutions adoptées à Genève en 1892:

« En ce qui concerne les actes commis dans le cours d'une insurrection ou d'une guerre civile, par l'un ou l'autre des partis engagés dans la lutte et dans l'intérêt de sa cause, ils ne pourront donner lieu à extradition que s'ils constituent des actes de barbarie odieux et de vandalisme défendus suivant les lois de la guerre, et seulement lorsque la guerre civile a pris fin »⁶².

Toutefois, cette protection contre l'extradition pour délits politiques ne s'étendait pas aux habitants des colonies. En effet, les règles internationales relatives à l'admission et à l'expulsion des étrangers, adoptées lors de la session de Genève de 1892, excluaient expressément de leur champ d'application *ratione loci* et *ratione personae* « les colonies où la civilisation européenne n'[était] pas encore dominante »⁶³ et précisaient que la circulation de certains étrangers pouvait être restreinte « à raison d'une différence fondamentale de mœurs ou de civilisation [...] »⁶⁴.

L'assassinat de la princesse Élisabeth de Wittelsbach, impératrice d'Autriche et reine de Hongrie, a constitué le déclencheur de l'adoption d'une approche multilatérale pour traiter la question du terrorisme anarchiste international. Le 24 novembre 1898, l'Italie a convoqué ce que Richard Bach Jensen qualifie de « *the first international conference on terrorism* »⁶⁵. Cette conférence diplomatique a inscrit à son ordre du jour l'exigence d'une définition légale commune à tous les États participants. À cette occasion, le représentant français, Hector de Rolland, a proposé la définition suivante du terrorisme anarchiste :

« an action having as its aim the destruction through violent means of all social organization »⁶⁶.

Il convient de souligner la correspondance manifeste entre cette définition et celle adoptée par l'Institut de droit international lors de sa session de Genève en 1892. Quelques années plus tard, un pacte

⁶² A. Rolin et H. Lammasch, « Révision des articles 13 et 14 », *op. cit.*, art. 3.

⁶³ *Ibid.* Art.5.

⁶⁴ *Ibid.* Art.6.

⁶⁵ En réalité, le terme « terrorisme » n'est pas mentionné mais dans la réalité un réseau international de coopération policière est mis sur pied pour lutter contre le terrorisme anarchiste. On peut déjà parler contreterrorisme à partir de ladite conférence. Sur ce point, voir: R. Bach Jensen, « The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the Origins of Interpol », *Journal of Contemporary History*, 1981, vol. 16, n° 2, pp. 323-347 ; T. Beugniet, « Les législations d'exception anti-anarchistes en France et en Italie au prisme de la Conférence internationale de défense sociale contre les anarchistes (1898) », dans M. Goupy et Y. Rivière (dir.), *De la dictature à l'état d'exception*, Publications de l'École française de Rome, 2016, pp. 119-138.

⁶⁶ R. Bach Jensen, « The first international conference on terrorism: Rome 1898 », dans *The Battle against anarchist terrorism: an international history, 1878–1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 157.

international visant l'harmonisation des mesures de lutte contre le terrorisme anarchiste a été adopté à Saint-Petersbourg⁶⁷.

En raison de leur absence en tant qu'États souverains à l'époque – à l'exception du Libéria et de l'Éthiopie – les entités africaines n'ont pu prendre part à la Conférence de Rome de 1898, et leurs intérêts n'ont fait l'objet d'aucune considération, y compris lors des débats relatifs à l'adoption du Protocole de Saint-Petersbourg. Pourtant, sous les régimes coloniaux, les territoires africains étaient confrontés à des actes pouvant être qualifiés de terrorisme et opposaient en retour une résistance, notamment par des opérations de guérilla, elles-mêmes assimilées à des actes de terrorisme. Bien que juridiquement exclus *ratione personae* et *ratione loci* de l'application des dispositions de ces accords, en référence aux résolutions de l'IDI, leurs intérêts furent néanmoins défendus par des groupes non étatiques, qualifiés d'anarchistes par les États et de terroristes anarchistes par la doctrine.

Ces groupes, à l'instar des futurs mouvements de libération nationale (MLN) et des États africains postcoloniaux, légitimaient le recours à la violence comme instrument de lutte, en s'appuyant sur la théorie de la « propagande par le fait », afin de revendiquer des droits ou d'affirmer des principes.

CHAPITRE I: Du Bureau international pour l'unification du droit pénal (BIUDP) aux travaux de la Société des Nations : genèse d'une définition du terrorisme international

Une analyse approfondie des débats menés par les juristes pénalistes du BIUDP sur les éléments constitutifs du terrorisme international nous permettra d'identifier le premier moment où cette notion a été élaborée de manière scientifique, bien que principalement circonscrite au droit international pénal [Section I]. En l'absence des États africains en tant qu'acteurs et protagonistes directs, cette analyse nous permettra d'examiner la place réservée aux situations des entités, territoires ou populations africaines dans ce cadre d'analyse élaboré par les Européens. Les bases de cette élaboration, ainsi que, dans une certaine mesure, les acteurs impliqués, serviront de point de départ aux travaux de la Société des Nations en matière de terrorisme international [Section II].

⁶⁷ R. Bach Jensen, « The St. Petersburg Protocol, 1901-1904 », dans *The Battle against anarchist terrorism, an international history, 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 259-294; Sur le Protocole de St Petersbourg, voir:

J.A. Lynn II, « Propaganda of the Deed: The first wave of radical terrorism, 1848–1920 », dans *Another Kind of War: The Nature and History of Terrorism*, New Haven, Yale University Press, 2019, pp. 105-150.

Section I. Les contributions du BIUDP et du Comité d'experts de la Société des Nations à la définition du terrorisme international

Dans cette section, nous analyserons d'abord le cadre juridique et contextuel des travaux du BIUDP [A], avant d'aborder précisément la question définitionnelle du terrorisme dans un contexte d'expansion coloniale [B].

A. Cadre juridique et approche contextuelle des travaux du Bureau international pour l'unification du droit pénal (BIUDP).

Cette première partie se propose d'analyser le contexte historique et la genèse de la définition du terrorisme au sein du BIUDP [1], avant d'examiner l'émergence du terme "terrorisme" en droit international et sa conception initiale [2].

1. Territoires coloniaux, États africains et la genèse de la définition du terrorisme au BIUDP

Si l'objet de la conférence internationale de Rome visait spécifiquement le terrorisme anarchiste international⁶⁸, le thème a émergé de façon fortuite⁶⁹ au cours des travaux du BIUDP⁷⁰, pour par la suite en devenir l'un des objets de recherche principaux⁷¹.

C'est au cours du premier congrès international de droit pénal, tenu à Bruxelles du 26 au 29 juillet 1926, que sera exprimé le vœu relatif à l'unification du droit pénal *via* l'intégration des idées fondamentales

⁶⁸ Le titre de la Conférence en est révélateur.

⁶⁹ *IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, op. cit.*

⁷⁰ Association internationale de droit pénal, « Statut du Bureau international pour l'Unification du droit pénal », 1929.

Le BIUDP est une association de pénaliste constituée essentiellement d'européens.

Il a été fondé à la suite d'une résolution adoptée à la seconde conférence pour l'unification du droit pénal à Rome en 1928 :

Conférence internationale d'unification du droit pénal (2e ; 1928 ; Rome), *Actes de la Conférence*, Rome, Istituto poligrafico, 1931 :

« Vu les résultats importants obtenus en matière d'unification pénale par la Conférence de Varsovie et la présente Conférence, considérant comme hautement désirable d'assurer la continuité des travaux internationaux d'unification progressive des législations pénales , au point de vue des principes, par la réunion périodique de conférences internationales d'unification pénale .

La 2^e Conférence Internationale des Représentants des Commissions de Codification pénale [...] décide

1. De constituer un Bureau international des Conférences pour l'unification du droit pénal [...] .

Les représentants de quarante-huit États sont représentés officiellement au Bureau. Les institutions suivantes sont également partie du Bureau : Association internationale de droit pénal, la Commission pénale et pénitentiaire internationale, la Commission internationale de police criminelle, la Howard League for Penal Reform, l'association de droit international et l'Union internationale de droit pénal.

⁷¹ *IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, op. cit.*, p. 194.

De sujet secondaire, le terrorisme international deviendra l'une des thématiques principales :

À l'issue de ses travaux, la 5^{ème} Commission proposera un texte intitulé « Terrorisme ».

« pour l'exercice de la répression dans les projets des différents États par l'admission de principes que la science pénale contemporaine a unanimement consacrés »⁷².

Au cours de ces travaux, aucun pénaliste africain n'était présent au sein de cette association scientifique et les États africains indépendants à l'époque – Libéria, Ethiopie - n'y ont pas été représentés et n'ont pas eu l'opportunité d'exprimer leurs vues et intérêts sur la question⁷³.

En l'absence des Africains en tant qu'experts et comme représentants des États dans le cadre des travaux, l'analyse de l'approche adoptée par les représentants des États européens nous permettra d'examiner la place dédiée aux situations spécifiques qui prévalent sur les territoires coloniaux et de faire le constat de la centralité de l'approche répressive comme mesures pour éliminer le terrorisme internationale⁷⁴.

2. De «delicta iuris gentium » à l'apparition du terme « terrorisme » en droit international

La première conférence internationale pour l'unification du droit pénal, organisée par le BIUDP, s'est tenue à Varsovie en 1927. Parmi les points inscrits à son ordre du jour figuraient l'examen et la codification du droit pénal international. À cette fin, une sous-commission spéciale a proposé l'incrimination du *delicta iuris gentium*⁷⁵, défini comme suit :

«Sera également puni, d'après les lois ...(x), indépendamment de la loi du territoire où l'infraction a été commise et de la nationalité de l'auteur, toute personne qui aura commis en pays étranger une des infractions suivantes : e) l'emploi intentionnel de tous les moyens capables de faire courir un danger commun »⁷⁶.

Ainsi, les délégations ont proposé d'introduire des exceptions au principe général de territorialité de la répression pour certaines infractions graves, permettant par là la poursuite de leurs auteurs en dehors du pays de commission des faits, notamment dans leur État d'origine. Cette dérogation s'appliquerait lorsque

⁷² Bureau international pour l'unification du droit pénal, *Ière Conférence internationale d'unification du droit pénal*, Varsovie, 1er – 5 novembre 1927, Paris, Recueil Sirey, 1929, p.1.

Cela se réalisa à travers l'organisation d'une série de conférences internationales au cours desquelles les États étaient représentés par des experts pour discuter et unifier les principes qu'ils avaient en commun aux fins de l'efficacité de l'exercice de la répression pénale.

⁷³ Les États européens ayant participé aux travaux sont du BIUDP (Membres du Comité): Belgique (1929-1938), Tchécoslovaquie (1929-1938), France (1929-1938), Grèce (1929-1938), Italie (1929-1938), Royaume de Serbie, Croatie and Slovénie (1929-1936), Pologne(1929-1938), Roumanie (1929-1938), Espagne (1929-1938), Yougoslavie (1936-1938). On notera qu'il ne s'agit pas de tous les États européens. L'objectif était de mettre en évidence l'absence des États ou entités territoriales africains.

(<http://www.lonsea.de/pub/org/775>) (Consultation : 19/02/2025)

⁷⁴ *IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal*, op. cit., p. 13.

⁷⁵ *Ière Conférence internationale d'unification du droit pénal*, op. cit., p. 65.

⁷⁶ *Ibid.*, p.166.

Cet article 6 sera voté à l'unanimité, dans son entièreté, par la Conférence.

ces infractions menacent non seulement l'ordre social de l'État où elles ont été commises, mais également la stabilité de l'ensemble des États et l'ordre social en général⁷⁷.

La 5^e commission de la conférence de Bruxelles a été chargée de définir « l'emploi de tous moyens capables de faire courir un danger commun »⁷⁸. De manière impromptue, le comité d'organisation de la troisième conférence a ajouté à cette expression le terme « terrorisme »⁷⁹.

Ainsi, le terme « terrorisme » a fait son apparition dans un cadre juridique international au cours des travaux de la troisième conférence⁸⁰. Reste à déterminer quelle était, à l'époque, la conception de cette notion par les participants, notamment en ce qui concerne les Africains et leurs territoires.

B. Approche définitionnelle du terrorisme dans un contexte d'expansion coloniale

Cette partie analysera la définition et le champ d'application des notions de « danger commun » et de « terreur » dans un contexte colonial [1], avant d'examiner si les luttes coloniales furent intégrées à la définition du terrorisme [2].

1. Définition et champ d'application des notions de « danger commun » et « terreur » dans un contexte colonial

a. Application de la notion de “danger commun” aux territoires colonisés

Dans un contexte marqué par une intensification et une formalisation de l'expansion impériale dans les relations internationales entre les puissances coloniales et les peuples qualifiés de « non civilisés », la concertation entre ces puissances en vue de l'harmonisation des normes et pratiques était méthodiquement organisée⁸¹.

⁷⁷ IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, p.44.

Cette définition du terrorisme est souvent appelée “définition de Varsovie” par référence à la I^{ère} Conférence internationale de droit pénal tenue à Varsovie.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 194.

La 5^{ème} Commission proposera, aux termes de ses travaux un texte intitulé « Terrorisme », articulé en 5 articles :
« Article1. L'emploi intentionnel de moyens capables de produire un danger commun sera établi chaque fois qu'un accusé aura commis un acte mettant en péril l'intégrité corporelle, la santé ou menaçant de détruire des biens importants et notamment : [...]

Art.2 Sera puni l'emploi intentionnel de moyens capables de produire un danger commun qui constituera un acte de terrorisme à charge de quiconque se sert de crimes contre la vie, la liberté ou l'intégrité corporelle des personnes ou contre les biens de l'État, ou des particuliers en vue de manifester ou de réaliser des idées politiques ou sociales[...].

⁸¹ A ce sujet, voir notamment: P. Singaravelou, « Les stratégies d'internationalisation de la question coloniale et la construction d'une science à la fin du XIXe siècle », *Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, CNRS-IRICE UMR 8138*, 2012 ; J. Boli et G.M. Thomas (dir.), *Constructing world culture: international nongovernmental organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press, 1999;

Dans la définition du terrorisme proposée lors de la conférence de Varsovie, la notion était ainsi libellée : « l'emploi intentionnel de tous moyens capables de faire courir un danger commun »⁸².

Dans son rapport sur le thème intitulé « les actes de terrorisme » présenté lors de la III^e conférence internationale sur l'unification du droit pénal tenue à Bruxelles, le rapporteur Gunzberg expliquait que le « danger commun » faisait songer à « des crimes épouvantables, que tous réprouvent, [...] aux épisodes de luttes politiques, économiques et sociales, et pour tout dire aux grandes révolutions qui constituent l'origine d'États et de civilisations nouvelles ».⁸³ Il ajoutait à cette description que « l'universalité de la répression ne saurait exister que lorsque des menées constituent un danger non contre un État déterminé mais contre l'humanité[...] »⁸⁴.

L'interprétation de ces affirmations pouvait amener le lecteur à supposer une application *ratione loci* et *ratione personae* des mesures antiterroristes aux territoires colonisés. En effet, les luttes contre l'occupation coloniale présentent, à bien des égards, des similitudes avec les épisodes de luttes politiques et sociales précédemment décrits par le rapporteur. Par ailleurs, la référence à l'expression « humanité » suggère une application *erga omnes* desdites mesures. Cependant, deux éléments permettent de mieux appréhender les dimensions individuelle et territoriale réellement attribuées à « l'acte infractionnel visé constituant un danger commun [...] contre l'humanité ».

Tout d'abord, dans ce même rapport, Gunzburg, en illustrant les situations débattues, ne fait référence qu'à des actes d'anarchisme et aux actions de « dynamitards qui effrayaient les gouvernements », le tout dans un cadre géographique strictement délimité : les pays civilisés⁸⁵. Cela explique pourquoi, au cours des discussions, aucune préoccupation n'a été soulevée concernant les situations d'extrême violence qui prévalaient dans les territoires colonisés, notamment l'usage d'une politique de terreur pour maintenir le contrôle sur leurs populations⁸⁶.

Ensuite, en référence aux « dangers communs », l'emploi par Gunzburg de l'expression « attaques dirigées contre les bases de toute organisation sociale », empruntée à l'Institut de Droit international lors de sa

⁸² III^e Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, *op. cit.*, p. 44.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 45.

Le Prof. Gunzberg soutiendra que, dans les pays civilisés, la loi prévo[yait] [dorénavant] la liberté de s'exprimer : « La liberté d'opinion se trouve garantie d'une façon générale, au point que les initiatives politiques les plus inattendues, les plus utopiques et les plus étranges peuvent faire jour, et nous ne songeons point à introduire dans une définition de crime, ce qui pourrait sembler une arme gouvernementale contre les pires ennemis d'un Etat déterminé, aussi longtemps que leur action se borne à la défense d'un idéal politique ou économique ».

⁸⁶ Voir notamment : « Une provocation qui se multiplie », *Journal des peuples opprimés, organe de la Ligue française contre l'impérialisme et l'oppression coloniale*, Paris, n° 13, janvier 1935. (<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9370854?rk=21459;2>) (Consultation: 20/07/2025).

session de Genève en 1892, confirme notre première déduction⁸⁷. En effet, bien que cette notion ait été adoptée dans le cadre du régime des extraditions, l'application par analogie de la résolution de l'IDI de 1892 – comme précédemment évoqué –⁸⁸ implique l'exclusion des personnes vivant dans les colonies du champ d'application des résolutions visant à protéger cette « humanité ». Il s'agissait, en substance, d'un processus de déshumanisation de certains groupes humains. Ainsi, pour reprendre le langage des théoriciens constructivistes en relations internationales, les normes sociales, construites et continuellement redéfinies en fonction des contextes, structurent les actions et les croyances en constituant les identités et les intérêts des acteurs⁸⁹. Selon les normes sociales de l'époque, leur champ d'application établissait une distinction entre deux catégories de sujets : d'un côté, les individus considérés comme civilisés, soumis à certaines règles, et de l'autre, ceux exclus de cette catégorie, régis par un cadre normatif différent. Ce processus de socialisation entre les entités du Grand Sud, à la fois dans leurs interactions mutuelles et en opposition aux grandes puissances, puis plus tard en leur sein en tant qu'États, a contribué à façonner une identité et des intérêts communs sur plusieurs aspects liés au terrorisme international, sans préjudice, souvent, de leur appartenance géographique⁹⁰.

Selon les participants à la conférence, les règles relatives au terrorisme international, incluant tant les dispositions répressives que celles garantissant la protection des droits fondamentaux des personnes, ne seraient pas applicables aux territoires coloniaux. En effet, les actes qualifiés de « dangers communs » étaient expressément circonscrits aux « pays civilisés » et relevaient du terrorisme anarchiste, défini en tant que délit social⁹¹.

En fin de compte, le texte proposé par la 5^{ème} commission à l'assemblée plénière sera rédigé comme suit : « Art.1 : l'emploi intentionnel de moyens capables de produire un danger commun sera établi chaque fois qu'un accusé aura commis un acte mettant en péril la vie, l'intégrité corporelle, la santé humaine ou menaçant de détruire des biens importants [...] »

⁸⁷ A. Rolin et H. Lammasch, « Révision des articles 13 et 14 des Résolutions d'Oxford (Extradition) », *op. cit.*

Article 4 : Ne sont point réputés délits politiques, au point de vue de l'application des règles qui précèdent, les faits délictueux qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale, et non pas seulement contre tel Etat déterminé ou contre telle forme de gouvernement ».

⁸⁸ Voir la partie « Prémices » du chapitre Premier. Le « terrorisme anarchiste » et ses rapports avec l'anticolonialisme

⁸⁹ M.J. Hoffmann, « Norms and social constructivism », *op. cit.* p. 3.

⁹⁰ T. Risse et K. Sikkink, « The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction », dans T. Risse, S.C. Ropp et K. Sikkink (dir.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

⁹¹ *IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal*, *op. cit.*, p. 45.

Art.2 L'emploi intentionnel de moyens capables de produire un danger commun existera également lorsqu'il sera établi qu'une association a été formée dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés [...]»⁹².

Excluant l'expression « danger commun » de sa définition du terrorisme, la conférence de Paris émettra le vœu que le thème « délits créant un danger commun et général » soit examiné à la conférence de Madrid de 1933⁹³.

Il réapparaît donc, tronqué, dans la définition adoptée par la conférence de Madrid :

« Art.1. Celui qui, en vue de détruire toute organisation sociale, aura employé un moyen quelconque de nature à terroriser la population sera puni ... »⁹⁴.

Une des résolutions de la conférence de Madrid consistera à proposer que la « question des infractions de danger général soit soumise à la conférence de Copenhague »⁹⁵. Entre temps, cette notion fera son apparition dans le texte arrêté par le Comité d'experts de la Société des Nations, en son article 1 :

« Art. 1 Le but de la présente Convention est d'assurer l'entr'aide internationale en vue de prévenir et de réprimer les actes délictueux qui sont de nature, par leur violence ou par la création d'un danger commun [...], à provoquer, soit un changement ou une entrave dans le fonctionnement des pouvoirs ou services publics de Hautes Parties contractantes, soit un trouble dans les relations internationales.

Art.3 Le fait intentionnel de détruire, par des moyens capables de créer un danger commun [...]»⁹⁶.

C'est ce texte qui inspirera les discussions en matière de terrorisme lors de la Conférence de Copenhague⁹⁷.

Selon la conception des représentants de l'URSS de cette notion, « la notion de danger commun, [...] couvre inclusivement le danger le plus grand et le plus sérieux, danger qui inquiète dans tous les pays les

⁹² *Ibid.*

L'assemblée plénière de la Conférence de Bruxelles n'eut pas le temps de voter les propositions et renvoya la question à la Conférence de Paris de décembre 1931.

⁹³Bureau international pour l'unification du droit pénal, *Vie Conférence internationale pour l'unification du droit pénal*, Copenhague, 31 août – 3 septembre 1935, 1935, p. 178.

⁹⁴ *Ibid.* p. 179.

⁹⁵ *Ibid.* p.51.

⁹⁶*Ibid.* Annexe V, Textes arrêtés par le Comité de la Société des Nations, p. 182.

⁹⁷*Ibid.*

En effet, on retrouvera cette notion dans les textes proposés au préambule

« Considérant qu'il y a lieu de réprimer à titre d'infractions spéciales, en dehors de l'incrimination générale dont ils peuvent être déjà l'objet dans la législation de l'État, certains actes lorsqu'ils ont créé un danger commun [...]

Art.1. Celui qui , par des actes intentionnels dirigés contre la vie , l'intégrité corporelle, la santé ou la liberté d'un chef d'État ou de son conjoint, ou d'une personne exerçant les prérogatives de chef d'État, ainsi que de princes héritiers, des membres de corps constitutionnels, législatifs ou judiciaires

Aura créé un danger commun [...]

Art.2. Sera puni de ... (une peine aggravée)

celui qui aura créé le même danger commun [...].

grandes masses populaires, c'est le danger pour la paix »⁹⁸. Pour une question de précision conceptuelle, les représentants russes demanderont que soit ajoutée à l'expression « soit un trouble dans les relations internationales », celle de : « et particulièrement, créant un danger pour la paix mondiale »⁹⁹. Cette conception de « danger commun » sera partagée aussi bien par le rapporteur général M. Gunzberg que par le Secrétaire général de la conférence¹⁰⁰. On observe une évolution dans la conception de la notion de danger commun, progressivement mise en relation avec celle du terrorisme international. À l'origine, cette notion reflétait principalement les préoccupations de certaines puissances européennes, soucieuses de poursuivre les auteurs d'infractions spécifiques menaçant la stabilité de leurs États respectifs. Toutefois, la position russe a contribué à conférer à cette question une véritable dimension internationale. Cependant, à l'époque, l'expansion coloniale et les violations des droits de l'homme qui en découlaient faisaient partie intégrante de l'ordre juridique établi et n'étaient pas perçues comme des actes susceptibles de constituer une menace pour la paix internationale. Par conséquent, ces réalités étaient exclues du processus de construction de la notion de terrorisme international, tant au stade de la politique d'expansion coloniale qu'à celui de la résistance des peuples soumis à la colonisation. Si la première était considérée comme légale et légitime, les actes de résistance, en revanche, relevaient d'une qualification juridique spécifique, qui sera examinée ultérieurement.

b. Application de la notion de "terreur " aux populations colonisées

Ce n'est qu'à la conférence de Paris que la notion de terrorisme fera l'objet d'une référence explicite dans sa définition :

« quiconque aura, en vue de terroriser la population, fait usage , contre les personnes ou les biens, de bombes, mines , machines, [...]»¹⁰¹.

On la retrouvera ensuite au cours de la conférence de Madrid de 1933:

« Celui qui, en vue de détruire toutes organisations sociales aura employé un moyen quelconque de nature à terroriser la population sera puni [...] »¹⁰².

Dans cette perspective, la terreur est envisagée comme un moyen ou un instrument destiné à détruire « toutes organisations sociales ». L'analyse des actes spécifiquement incriminés révèle un renvoi explicite

⁹⁸ *Ibid.* p. 174.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.* Ce dernier ajoutera : " Si la société des Nations s'est occupée de ce problème, c'est qu'il présentait un intérêt international et que sa solution par la voie d'une convention internationale était un moyen de prévenir certaines situations qui peuvent mettre en danger la paix [...] Tout le but de la réglementation de ce problème est la sauvegarde de la paix ;

¹⁰¹ *Ibid.*, Annexe III, Vœux adoptés en commission à la Conférence de Paris (1931), Rapporteurs : les Professeurs Radulesco et R. Lemkin, p. 178.

¹⁰² *Ibid.* , p.170.

au terrorisme anarchiste¹⁰³. Ainsi, la population protégée dans ce cadre est celle qui subit soit les effets collatéraux des actes de terrorisme anarchiste, soit une menace directe de la part des anarchistes dans le but de contraindre les autorités publiques à accéder à leurs revendications. En revanche, le recours à une politique de terreur par les grandes puissances à l'encontre des habitants des territoires occupés ou colonisés, dans le but de les soumettre, ne sera pas pris en compte dans la définition du terrorisme international. Cette omission contraste avec l'approche africaine, qui, plus tard, intégrera cette dimension dans sa conception du phénomène. Dans ce contexte, le recours à la terreur par les Grandes Puissances en vue de préserver la stabilité sociale s'inscrivait dans un cadre normatif fondé sur des règles de droit commun relatives au maintien de l'ordre. Sa criminalisation aurait impliqué une remise en cause radicale de l'ordre social établi, entrant en contradiction avec l'identité et les intérêts stratégiques des acteurs dominants de l'époque, à savoir les grandes puissances. La réflexion en cours sur la définition du terrorisme s'inscrivait ainsi dans une dynamique visant non seulement à instituer de nouvelles normes, mais aussi à assurer leur reconnaissance par un groupe d'acteurs qui, *a priori*, n'avaient aucun intérêt à les approuver. Dès lors, la persuasion et l'influence sociale – en tant que microprocessus fondamentaux de la socialisation – ont constitué des outils stratégiques pour façonner l'adhésion à ces nouvelles normes¹⁰⁴. C'est dans cette logique que les puissances dominantes ont cherché à restreindre la capacité juridique de certains acteurs à exprimer leurs positions sur ces questions, limitant ainsi leur rôle dans la redéfinition des cadres normatifs du droit international.

La notion de « terreur » sera finalement intégrée dans les textes adoptés par le Comité de la Société des Nations, soumis à l'analyse lors de la conférence de Copenhague. Ainsi, l'article 1 de ces textes stipule : « Le but de la présente Conférence est d'assurer l'entraide internationale en vue de prévenir et de réprimer les actes délictueux qui sont de nature, par leur violence ou par la création d'un danger commun ou d'un *état de terreur*, à provoquer un changement ou une entrave dans le fonctionnement des pouvoirs ou services publics de Hautes Parties contractantes [...] (nous soulignons)¹⁰⁵.

La notion de terreur sera également consacrée dans les textes adoptés par la quatrième section (Terrorisme) de la conférence de Copenhague¹⁰⁶.

¹⁰³ Ce qui sera plusieurs fois admis au cours des différentes conférences. Voir notamment :

Ibid., p.32 : « La Conférence de Madrid a adopté des textes qui n'envisageaient que le terrorisme anarchiste. Plus tard les événements tragiques dans la vie politique de l'Europe nous ont fait voir l'insuffisance de ces textes restreints. Le 9 décembre 1934, la question de la lutte contre les actions terroristes dans un but politique a été présentée au Conseil de la Société des Nations Unies par le Gouvernement français.

¹⁰⁴ A.I. Johnston, « Treating International Institutions as Social Environments », *International Studies Quarterly*, Vol. 45, n° 4, décembre 2001, pp. 487-515.

¹⁰⁵ VIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, *op. cit.*, Annexe III, p. 182.

¹⁰⁶ *Ibid.*

«Préambule

L'utilisation du terme « terreur », associé à l'expression « toutes organisations sociales » et suivi d'une liste de délits qualifiés de sociaux, conduit à adhérer à l'interprétation selon laquelle, notamment par analogie avec l'expression « danger commun », l'application de ces dispositions exclut les territoires colonisés. En effet, les infractions visées concernent exclusivement les actes de terrorisme anarchiste commis sur le territoire des nations civilisées.

2. Les luttes coloniales envisagées dans la définition du terrorisme?

L'analyse des débats et des projets adoptés lors des différentes conférences conduit à deux constats majeurs.

Premièrement, l'évolution de la qualification des actes de terrorisme se manifeste par un glissement du terrorisme anarchiste, fondé sur la commission de délits sociaux, vers un terrorisme à matrice politique. Cette évolution signifie que la conception du terrorisme a transité d'actes visant principalement à perturber l'ordre social (comme ceux des anarchistes), à des actions motivées par des objectifs politiques précis, souvent dirigées contre l'État ou ses institutions.

Deuxièmement, il ressort de l'ensemble des échanges que les situations coloniales n'ont, à aucun moment, été envisagées comme relevant du terrorisme international, excluant ainsi toute reconnaissance juridique de ces actes dans ce cadre.

La définition de Varsovie du terrorisme se limite à établir une compétence universelle à l'égard de ce qu'elle qualifiera de « délits du droit des gens ». Dans la liste de ces délits, elle fait référence à « l'emploi intentionnel de tous moyens capables de faire courir un danger commun ». Faisant à nouveau référence à l'affirmation de Niko Gunzburg, il s'agit notamment « des épisodes de luttes politiques, économiques et sociales et pour tout dire aux grandes révolutions qui constituent l'origine d'Etats et de civilisations nouvelles »¹⁰⁷. La collection des textes préparés pour débattre des questions relatives au terrorisme lors de la conférence de Bruxelles concerne principalement les lois nationales du pays des participants en matière de répression des actes d'anarchisme ou de luttes syndicales¹⁰⁸.

Considérant qu'il y a lieu de réprimer à titre d'infractions spéciales, en dehors de l'incrimination générale dont ils peuvent être déjà l'objet dans la législation de l'Etat, certains actes lorsqu'ils ont créé un danger commun ou un *état de terreur* de nature à provoquer soit un changement ou une entrave dans le fonctionnement des pouvoirs publics, soit un trouble dans les relations internationales [...]

Art.1 Sera puni de ...

Celui qui, par des actes intentionnels dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle, la santé ou la liberté d'un Chef d'Etat [...] aura créé un danger commun ou un état de terreur de nature à provoquer [...]

Art.2 Sera puni de ...

Celui qui aura créé le même danger commun ou *état de terreur* ... ».

¹⁰⁷ *IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, Op. Cit.* , p. 44.

¹⁰⁸ *Ibid.*

C'est donc à bon escient que dans le cadre de l'introduction des débats sur le thème du terrorisme lors de la conférence de Copenhague, le délégué Henrik Sachs disait que « la Conférence de Madrid a[vait] adopté des textes qui n'envisageaient que le terrorisme ayant un but anarchiste »¹⁰⁹. Il soulignait également que « plus tard, des événements tragiques dans la vie politique de l'Europe ont mis en évidence l'insuffisance de ces textes restreints ».

Le 9 décembre 1934, la question de la lutte contre les actions terroristes à des fins politiques a été portée devant le Conseil de la Société des Nations (SDN) par le gouvernement français. Ce texte a ensuite été soumis aux discussions lors de la conférence de Copenhague¹¹⁰. Dans ce document, la notion de délit politique en lien avec les événements tragiques survenus en Europe fait spécifiquement référence aux attaques dirigées contre les institutions de l'État. En effet, l'initiative française a été déclenchée par les assassinats du Roi de Yougoslavie et du Premier ministre français, considérés comme des actes terroristes à motivation politique¹¹¹.

L'examen des rapports laisse apparaître qu'en l'absence d'une clause d'exclusion explicite, il est néanmoins hautement probable que le champ d'application *ratione materiae* n'intègre pas les situations de contestation coloniale. Cette exclusion ne semble s'appliquer que dans les cas où les actes sont perpétrés par des contestataires issus de pays dits civilisés, qualifiés de terroristes anarchistes, et commis sur le territoire d'une nation civilisée¹¹². L'inapplicabilité des dispositions relatives au terrorisme aux territoires coloniaux revêt une importance significative. Elle implique en effet une compétence exclusive des puissances coloniales sur les territoires placés sous leur autorité, excluant toute ingérence extérieure en matière de répression des mouvements de contestation¹¹³.

La loi française du 28 juillet, adoptée pour réprimer les actes d'anarchie, ainsi que l'article 310 du Code pénal belge de 1867, qui sanctionnait les infractions portant atteinte aux activités industrielles, ont été évoqués.

Il est également fait référence à la loi du 30 mai 1892, qui a modifié l'article 310 du Code pénal belge. Cette disposition, qualifiée de mesure contre le terrorisme anarchiste, aurait été adoptée en réaction aux grèves sanglantes qui, à partir de 1886, ont marqué le Borinage et le pays de Hainaut. Il est précisé que les « anarchistes et dynamitards », qui avaient semé la terreur auprès des gouvernements dans le dernier quart du XIXe siècle, n'avaient plus les mêmes motivations. (p.45)

¹⁰⁹ *Vie Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, Op. Cit.*, p.32.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.* Annexe IV. p. 180.

Le texte français "Mémorandum Pierre Laval est intitulé "Bases pour la Conclusion d'un accord International en vue de la répression de crimes dans un but de terrorisme politique ». Comme contexte le texte stipule que « La Convention à conclure aura pour but exclusif de faciliter la répression des actes criminels dirigés contre les personnes ou les biens et constituent une action terroriste dans un but politique [...] :

¹¹² *IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, op. cit.*, pp. 43-47.

¹¹³ Sur le cas des protectorats voir notamment :

Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, Avis consultatif du 7 février 1923, Série B , Recueil des avis consultatifs, CPJ, p.27.

Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc, Arrêt du 27 août 1952: CIJ Recueil 1952, p. 176.

Enfin, l'expression « politique » accolée au terme « terrorisme » sera également abandonnée. Comme l'a rappelé M. Gunzberg, l'adjectif « politique » avait suscité, lors des conférences précédentes, des hésitations liées à la crainte de renforcer le pouvoir répressif des États contre leurs opposants et de limiter la liberté d'opinion et le droit de contester une organisation politique¹¹⁴.

Les seuls sujets visés par les textes proposés au cours des différentes conférences du BIUDP sont les personnes physiques ou morales (associations)¹¹⁵. Lorsqu'au cours de la conférence de Copenhague certains participants estimèrent que dans « certains cas, il serait utile de pouvoir *rendre responsables pour les actes préparatoires* les États eux-mêmes à côté de leurs agents respectifs », la proposition ne fit même pas l'objet d'un débat : elle ne fut pas retenue¹¹⁶.

CONCLUSION

Les travaux du BIUDP représentent l'un des plus hauts moments de la recherche scientifique juridique relativement à la définition du terrorisme international¹¹⁷.

L'analyse des différentes conférences et des débats qui ont jalonné l'émergence du concept de terrorisme international met en lumière une construction juridique à géométrie variable, façonnée par les préoccupations des puissances coloniales. D'abord centrée sur la lutte contre le terrorisme anarchiste à travers la répression des délits sociaux, cette notion a progressivement évolué pour intégrer une dimension politique, sans pour autant remettre en question l'ordre colonial établi.

L'absence de participation des États africains et d'autres entités disposant de la capacité de défendre leurs intérêts a conduit à un constat sans équivoque : dans l'ensemble des résolutions et débats relatifs au terrorisme, la tendance des participants, qu'ils soient juristes ou représentants diplomatiques, a été de n'établir aucun lien entre les conflits et les mouvements de résistance contre l'opresseur dans les

¹¹⁴ VI^e Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, *op. cit.*, p. 55.

¹¹⁵ *Ibid.* Annexe I, Vœux adoptés en Commission à la Conférence de Bruxelles (1930), p. 176.

Ibid. Annexe II, Vœux adoptés à la Conférence de Paris (1931), p. 178.

Ibid. Annexe III, Vœux adoptés à la Conférence de Madrid (1933), p. 179.

Ibid. Annexe IV, Mémoire de Pierre Laval (1934), p. 180.

¹¹⁶ *Ibid.* p. 55.

¹¹⁷ B. Zlataric, « History of international terrorism and its legal control », *op. cit.*, p. 175

L'auteur parle de « period [...] dedicated to the scientific search for a juridic definition of this phenomenon ».

Voir aussi : Comité pour la répression internationale du terrorisme, « Rapport au Conseil sur la première session du Comité », C.184.M.102.1935.V, Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, Genève, 30 avril – 8 mai 1935.

Pour faire ses observations dans le cadre des travaux du Comité International de répression du terrorisme international institué par la SdN, le délégué de la Roumanie déclarera s'être basé principalement sur les travaux de ces conférences afin de se prononcer.

territoires colonisés et le terrorisme. Ces situations semblaient relever du principe de territorialité et, par conséquent, de la compétence pénale exclusive de la puissance occupante ou colonisatrice.

Cela ne signifie pas pour autant que la participation des États africains aurait nécessairement conduit, à cette période historique, à l'établissement d'un lien entre les questions coloniales et le terrorisme. L'objectif est plutôt de souligner que les premiers à avoir établi cette corrélation furent les États africains eux-mêmes.

Au moment où la communauté internationale s'efforçait de définir juridiquement le terrorisme sur la scène internationale, les États dits « civilisés », qui prenaient part aux débats, n'ont pas jugé opportun d'intégrer la question coloniale dans leurs réflexions sur le terrorisme.

Par ailleurs, les participants ont introduit des clauses de non-applicabilité des résolutions adoptées aux territoires colonisés, considérés comme n'étant pas suffisamment civilisés ou ne relevant pas d'un cadre juridique où la civilisation européenne prédominerait. Cette exclusion reflète une volonté manifeste de restreindre le champ d'application des règles en matière de terrorisme aux seuls États dits « civilisés », excluant ainsi toute reconnaissance des luttes anticoloniales dans l'ordre juridique international.

L'inapplicabilité des dispositions issues des résolutions du BIUDP exclut toute ingérence externe dans les affaires internes des États qui les mettent en œuvre. En conséquence, les États adoptaient des mécanismes de répression différenciés en fonction du statut juridique des individus concernés. Ainsi, la poursuite et la répression des personnes vivant dans les métropoles étaient soumises aux normes juridiques en vigueur dans les États dits « civilisés » et encadrées par les standards internationaux de l'époque. En revanche, dans les territoires coloniaux, les instruments répressifs appliqués échappaient à ces cadres et relevaient de dispositifs spécifiques dictés par les impératifs de domination coloniale¹¹⁸.

Une période de chevauchement s'observe entre les travaux du BIUDP et ceux du comité d'experts mandaté par la Société des Nations (SDN) pour l'élaboration d'une convention sur la répression du terrorisme international. Ces deux processus, menés parallèlement, se sont mutuellement influencés, les participants aux deux instances adoptant des positions interdépendantes sur la question du terrorisme international¹¹⁹.

¹¹⁸ « Contre les provocations et l'oppression impérialistes », *Journal des peuples opprimés, organe de la Ligue française contre l'impérialisme et l'oppression coloniale*, Paris, n° 10, Septembre 1934. (<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k937084r.r=colonialisme%20terreur?rk=21459;2>) (Consultation: 20/07/2025)

¹¹⁹ C.184.M.102.1935.V., p. 13 :

Au moment de l'expression de leurs votes sur la problématique des clauses d'extradition en cas d'infraction, M. Aloisi (Italie) et M. Rapaport (Pologne et Dantzig) affirmeront ce qui suit: "En conformité avec les déclarations que j'ai faites à la Société des Nations, je prie M. Le Président de bien vouloir noter que la délégation italienne s'abstient" ; "Pour les mêmes motifs [...], au nom des délégations polonaise et de Dantzig, je m'abstiendrai de voter".

De même : « Le Gouvernement danois ne désire pas actuellement présenter d'observations au sujet de la question du terrorisme, qui sera l'objet des délibérations d'une conférence que se propose de réunir au mois d'août 1935 le

Pour la première fois, une organisation internationale, la SDN, entreprenait une étude approfondie du phénomène terroriste, ce qui laissait présager une approche plus globale et structurée de la question par les États dits « civilisés » de l'époque. Toutefois, cette évolution ne modifiait en rien l'exclusion persistante des Africains et de leurs intérêts des débats juridiques internationaux. En tant que sujets de droit international encore marginalisés, ils restaient en dehors du champ d'application des nouvelles normes en cours d'élaboration.

Section II. La place et les intérêts des États africains dans les travaux de la Société des Nations sur le terrorisme international

Dans la présente Section II, nous examinerons le contexte politique et les initiatives de la Société des Nations en matière de terrorisme international [A], avant d'analyser les éléments constitutifs de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme international [B].

A. Contexte politique et initiative de la Société des Nations en matière de répression du terrorisme international

Cette partie explorera les initiatives prises par la Société des Nations (SDN), alors dominée par les États colonisateurs, en matière de répression du terrorisme [1]. Elle examinera ensuite la composition et la continuité des travaux entre le Comité international pour la répression du terrorisme (CIRT), organe spécialisé mis en place par la SDN et le BIUDP [2].

1. Initiatives de la SDN, dominée par les États colonisateurs, dans la répression du terrorisme

Il est essentiel de resituer le contexte historique des relations internationales au moment de la création de la Société des Nations. À cette époque, les structures normatives et les identités des acteurs internationaux étaient façonnées par des dynamiques de pouvoir et des représentations collectives ancrées. Les États-Unis adoptaient une posture isolationniste, en conformité avec la doctrine Monroe, cherchant à préserver une distinction normative entre l'espace américain et les systèmes impérialistes européens¹²⁰. Bien que leur influence sur la Société des Nations fût significative¹²¹, ils firent le choix

Bureau international pour l'Unification du droit pénal. Pour cette raison, les autorités intéressées préférèrent ne pas se prononcer définitivement avant que cette conférence ait eu lieu. »

¹²⁰P. Liu et L. Wang, « Navigating the monroe doctrine as a law », *Beijing Law Review*, Vol. 15, n° 1, 2024, pp. 70-78: "The Monroe Doctrine aimed to nullify the colonial ruling in Latin America as it was against European intervention in international affairs. In effect, the U.S. and Latin American states remained within the system of European public law and then made significant contributions to its development."

¹²¹ A. Barros, N. Vaicbourdt et L. Tournès, « Les États-Unis et la Société des nations (1914-1946) Le système international face à l'émergence d'une superpuissance », *Monde(s)*, vol. 19, n° 1, 2021, pp. 203-218.

Selon l'auteur, les Etats Unis exerçait son influence sur la SdN *via* des fondations philanthropiques.

stratégique de ne pas y adhérer, alignant ainsi leur politique étrangère sur une construction identitaire les positionnant en opposition aux puissances coloniales européennes. Cette décision visait à maintenir un ordre international où l'hégémonie européenne ne pouvait s'étendre au continent américain, affirmant ainsi une différenciation normative et une autonomie dans la structuration des interactions transatlantiques.

Dès 1926, la Roumanie avait suggéré que la Société des Nations (SDN) élabore un projet de convention relative à la répression du terrorisme¹²². Toutefois, ce n'est qu'à la suite de l'assassinat du roi de Yougoslavie et du ministre des Affaires étrangères français, Louis Barthou, à Marseille le 8 octobre 1934, que l'organisation internationale s'empara véritablement de la question¹²³. Au lendemain de cet attentat, qui s'inscrivait dans une série de régicides et d'assassinats politiques en Europe¹²⁴, le gouvernement français soumit en urgence un mémorandum appelant à l'adoption d'une convention internationale contre le terrorisme. Ce texte visait à établir un cadre juridique pour la coopération interétatique en matière de répression des actes criminels dirigés contre les personnes ou les biens et qualifiés d'actes terroristes à des fins politiques¹²⁵. Afin d'aboutir à l'adoption de cet instrument juridique, la SDN organisa plusieurs conférences internationales, mais sans toutefois parvenir à un consensus¹²⁶. À l'époque, la présence africaine au sein de la SDN était insignifiante et marginale¹²⁷. Bien que le Pacte de la SDN eût ouvert l'adhésion aux dominions et aux colonies bénéficiant d'une autonomie de gouvernement¹²⁸,

¹²² Report to the council of the League of Nations on the questions which appear ripe for international regulation , C.196.M70.1927.V , Committee of experts for the progressive codification of international law ,L.O.N., Geneva , April 20th , 1927.

Par sa lettre du 20 novembre 1926 -et en réponse au questionnaire de la Société des Nations sur les problèmes qui paraissaient avoir atteint le degré de maturité suffisant pour un règlement international – le Gouvernement roumain proposait : "...4° L'élaboration d'une Convention internationale pour universaliser la répression du terrorisme, abstraction faite du lieu où ont été perpétrés les actes de violence ou de déprédation et de la nationalité du délinquant".

¹²³ *Vle Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, op. cit.*, p. 52.

Pour la teneur du mémorandum , voir Annexe IV, p. 180.

En effet, le 9 décembre 1934, M. le Président Pierre Laval fera présenter au Conseil de la SDN un mémorandum intitulé : « Bases pour la conclusion d'un accord international en vue de la répression de crimes dans un but de terrorisme politique ».

¹²⁴ B. Saul, « The legal response of the league of nations to terrorism », *J.I.C.J.*, Vol. 4, n° 1, 2006, p. 79.

¹²⁵ *Vle Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, op. cit.*, p. 155.

¹²⁶ B. Saul, « Attempts to define 'terrorism' in international law », *Netherlands International Law Review*, Vol. 52, n° 1, 2005, p. 62.

« The league Council noted that « the rules of international law concerning the repression of terrorist activity are not at present sufficiently precise to guarantee efficiently international Convention" (LoN (CIRT), Geneva, 10 April 1935, LoN CRT 1.

¹²⁷ Les seuls États indépendants fondateurs de la SDN étaient l'Union d'Afrique du Sud (à l'époque sous la domination des Afrikaners dont la politique tendait à discriminer les populations noires locales) et le Liberia, premier pays d'Afrique ayant obtenu son indépendance en 1847 et dont la politique étrangère de l'époque était souvent alignée à celle de Paris Londres et Washington. L'Éthiopie y adhéra le 28 septembre 1923 et l'Égypte le 26 mai 1937.

¹²⁸ Article 1 par. 2 du Pacte de la Société des Nations, y compris des amendements en vigueur , le 16 décembre 1935.

l'organisation demeurait essentiellement un forum eurocentré, dominé par les puissances coloniales qui en structuraient les normes et les processus décisionnels¹²⁹. Face à l'échec d'intenses activités diplomatiques visant à adopter une convention contre le terrorisme, la Société des Nations opta pour la mise en place, en son sein, d'un comité d'experts pour la répression internationale du terrorisme (CIRT)¹³⁰.

2. Le Comité international pour la répression du terrorisme : composition et continuité avec la BIUDP

Le comité d'experts établi par la Société des Nations (SDN) était composé de 11 experts représentant 11 États membres, sans qu'aucun expert africain n'y soit intégré. Cette absence traduisait la marginalisation structurelle des acteurs africains dans l'élaboration des normes internationales, un phénomène renforcé par les dynamiques de pouvoir asymétriques au sein de la SDN¹³¹.

Concernant la composition du CIRT, il convient de souligner que quatre experts ayant participé aux conférences internationales du Bureau international pour l'unification du droit pénal (BIUDP) sur le terrorisme y siégeaient également en qualité de représentants de leurs États¹³². Cette continuité

M. Schmidt, « Organisation internationale et relations internationales », dans R. Kolb (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 103-104. « The League of Nations was dominated by European States, with large parts of Africa and Asia still under colonial rule and Russia and the USA outside the membership [...] In some ways the admission policy of the League depended on the applicant in front of it and wavered between an approach that limited membership to "progressive nations" and one in which all nations were to be admitted. [...] Zimmern contrasted the "universal" approach to membership with a "restricted" approach, designed to make the "world safe for democracy".

D'autres territoires tel que le Maroc étaient sous protectorat français mis en place par le Traité de Fès de 1912 entre le Sultan Moulay Hafid et la Troisième République française. En vertu de ce traité, le Maroc cédait une partie de sa souveraineté à la France, notamment en ce qui concernait sa politique étrangère. Les intérêts marocains étaient donc défendus par la France.

Sur la question du statut des protectorats comme sujet de droit international, voir : M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 216.

¹²⁹D. Mazzeo, « Les Nations Unies et la diplomatie de la décolonisation », *Études internationales*, vol. 3, n° 3, 1972, p.332.

¹³⁰Le Comité pour la répression internationale du terrorisme a été constitué en exécution d'une résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations, le 10 décembre 1934.

Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V., p. 2. Il était constitué de 11 représentants d'États membres de la SdN.

Lecture sur les travaux du CIRT :

G. Marston, « Early attempts to suppress terrorism: the terrorism and international criminal court conventions of 1937 », *British Yearbook of International Law*, vol. 73, n° 1, 2002, p. 293 ; P. KOVACS, « Le grand précédent : la Société des Nations et son action après l'attentat contre Alexandre, roi de Yougoslavie », *European integration studies*, 2002, n.1, p. 65 ; J.G. Starke, « The Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism », *British Yearbook of International Law*, vol. 18, 1937, p. 214.

¹³¹Au cours des 3 sessions (Avril-Mai 1935, Janvier 1936, Avril 1937) les 11 États présents étaient : la Belgique, la France, La Pologne, La Roumanie, l'URSS, l'Espagne, la Suisse, Le Chili, La Grande Bretagne, la Hongrie et l'Italie. (<http://www.lonsea.de/pub/org/775>) (Consultation :16/01/2025)

¹³²*Vie Conférence internationale pour l'unification du droit pénal*, *op. cit.*, p. 52. Le Président du Bureau International pour l'Unification du Droit Pénal, M. le Comte Carton De Wiart fut nommé président du Comité et

institutionnelle laissait présager une reproduction des cadres normatifs et des approches préexistantes, plutôt qu'une reconfiguration des discussions en fonction des intérêts des acteurs africains. En réalité, le passage du BIUDP à la SDN ne constituait qu'un simple transfert de forum, sans modification substantielle des paradigmes sous-jacents. Cette transition s'est d'ailleurs accompagnée de l'arrêt des travaux du BIUDP sur le terrorisme international dès la prise en charge du dossier par la SDN¹³³. Toutefois, une distinction majeure mérite d'être relevée. Le BIUDP, en tant qu'association scientifique privée, produisait des recommandations dont la force normative restait limitée par rapport aux instruments adoptés sous l'égide d'une organisation internationale telle que la SDN. Par ailleurs, l'approche du BIUDP était strictement circonscrite au cadre pénal, tandis que les travaux du CIRT, en raison du rôle institutionnel de la SDN, ne devaient pas nécessairement se limiter à cette seule dimension répressive.

Outre les travaux des conférences pour l'unification du droit pénal, largement analysés dans la première partie de cette étude, le comité d'experts de la Société des Nations (SDN) s'appuyait également sur les propositions du Bureau exécutif de la Commission de la Police criminelle internationale, une instance elle aussi largement dominée par des représentants d'États européens¹³⁴. Cette concentration d'acteurs issus principalement des puissances européennes soulève la question de la diversité des perspectives dans l'élaboration des normes internationales relatives à la répression du terrorisme.

L'enjeu majeur résidait dans la capacité de la Société des Nations à conférer une portée universelle aux dispositions adoptées, au-delà des influences prédominantes des puissances européennes. La participation des représentants des États membres du CIRT soulevait la question de leur aptitude à dépasser les affiliations géographiques et la défense des intérêts nationaux. Il s'agissait de construire une approche collective face à un phénomène que, pour les Européens, le terrorisme international représentait bel et bien une menace pour la paix et la sécurité internationales. En effet, l'un de ses actes manifestes, un régicide, avait provoqué la Première Guerre mondiale, et le contexte ayant incité la SDN à adopter une convention pour la prévention et la répression du terrorisme démontrait que ces régicides se poursuivaient. L'objectif était de dépasser une perception limitée aux seuls États européens ou puissances coloniales.

parmi les 10 autres membres, on trouve le secrétaire général du Bureau M. le Ministre V. V. Pella et les membres du Bureau M. le Président Ugo Aloisi et M. Le Professeur Delaquis.

¹³³*Ibid.*, p. 57.

« La Conférence a décidé que la Commission considère la discussion comme terminée jusqu'à un nouvel appel éventuel de la part de la SDN ».

¹³⁴Preliminary Draft Convention drawn up by the Executive Bureau of the International Criminal Police Commission, Doc. Cr.3, Committee for the International Repression of Terrorism, L.O.N., Geneva, 11 April 1935.

L'examen de la teneur des débats ayant conduit à l'adoption de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de 1937, ainsi que l'analyse de ses dispositions, permettront d'évaluer dans quelle mesure ces dynamiques ont influencé l'élaboration du cadre normatif international.

B. La Convention de 1937 pour la répression du terrorisme international : une approche biaisée

Cette partie analysera, d'une part, la manière dont les participants aux négociations ont débattu des obligations juridiques et des mobiles politiques liés au terrorisme en contexte colonial [1]. Ensuite, nous examinerons comment l'application de la Convention contre le terrorisme de 1937 fut restreinte à certains territoires ou populations par le biais de la clause coloniale, résultant en un régime juridique parcellisé, notamment quant à son champ d'application *ratione loci* et *ratione personae* [2].

1. Obligations juridiques et mobiles politiques du terrorisme dans un contexte colonial

La première session des travaux du comité d'experts se tiendra à Genève du 30 avril au 8 mai 1935¹³⁵. Le rapport faisait état, en appendice II, d'un texte arrêté par le comité et du projet de création d'une Cour pénale internationale présenté par certains pays¹³⁶, ainsi que des observations de 13 pays dont une colonie à savoir l'Inde¹³⁷ et des suggestions présentées au Conseil par le gouvernement français¹³⁸.

Selon le mémorandum français, "la Convention à conclure aura pour but exclusif de faciliter la répression des actes criminels dirigés contre les personnes ou les biens et constituant une action terroriste dans un but politique".

a. Obligations de non-intervention, de prévention et répression : prémices de l'approche africaine ?

Au cours des travaux de recherche précédents à la mise en place du CIRT, les actes commis par les États n'étaient pas qualifiés de terrorisme, et leur responsabilité, qu'elle soit directe ou indirecte, n'était pas envisagée lors de la détermination des responsabilités en matière d'actes terroristes. Avec la mise en place du CIRT, la question du lien juridique entre les actions ou omissions des États et les actes terroristes, ainsi que leurs auteurs, a progressivement pris une importance accrue. L'évolution des débats a conduit à une reconnaissance implicite de la responsabilité des États dans l'exécution des actes de terrorisme. Le

¹³⁵ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V.

¹³⁶ *Ibid.*, p.7. Il s'agit des représentants de la Belgique, de l'Espagne, de la France et de la Roumanie.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 11-21. Il s'agit de l'Autriche, de la Chine, de Cuba, du Danemark, de l'Estonie, des États-Unis d'Amérique, du Guatemala, de la Hongrie, de l'Inde, de la Lettonie, de la Roumanie, de la Turquie, et de la Yougoslavie.

¹³⁸ *Ibid.*, Appendice IV. P.22. Il s'agit du mémorandum Pierre Laval intitulé "Bases pour la Conclusion d'un accord international en vue de la répression de crimes commis dans un but de terrorisme politique".

rapport du CIRT adopté en 1935 traduit cette évolution normative. L'article 12 du texte arrêté par le comité dispose que

« chaque Haute Partie contractante doit prendre sur son territoire les mesures appropriées en vue de prévenir, de la part des étrangers, toute activité contraire au but indiqué par l'article premier de la présente Convention »¹³⁹. Cette obligation de prévention s'accompagne de prescriptions spécifiques en matière de coopération pénale, judiciaire et policière (articles 13 à 15), visant à renforcer la coordination interétatique pour lutter contre le terrorisme.

Toutefois, ces dispositions ont rapidement été jugées insuffisantes en ce qu'elles ne prévoyaient pas un régime de responsabilité claire pour les États en cas d'actes terroristes nécessitant une complicité active ou passive de leur part. C'est dans ce contexte que la Roumanie proposa un projet visant à consacrer, de manière plus explicite, la responsabilité des États. Ce projet de convention prévoyait principalement :

« 1. De confirmer et préciser le devoir des États de s'abstenir de toute intervention dans la vie politique d'un État étranger et d'interdire sur leur territoire toute préparation et exécution des attentats dirigés contre la vie et la liberté des personnes participants au fonctionnement des pouvoirs et des services publics étrangers ;

2. d'établir une collaboration en vue de faciliter la prompt découverte sur leur territoire, des actes préparatoires à de pareils attentats, de façon à empêcher l'exécution »¹⁴⁰.

Cette disposition contribue implicitement à renforcer l'attribution de la responsabilité des États en matière de terrorisme, en leur imposant une obligation accrue de vigilance et d'abstention vis-à-vis des actes terroristes perpétrés sur le territoire d'un État étranger. Selon les auteurs du projet de résolution, cette obligation d'abstention s'ajoute aux engagements préexistants des États en vertu de leur devoir de « prévenir et de réprimer » les menaces à la paix et à la sécurité internationales, tels qu'énoncés dans le cadre de la SDN.

En effet, en vertu de ces mêmes obligations, l'État « s'engage à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société »¹⁴¹. A cet égard, le délégué roumain souligne que les membres de la SDN seraient « dans l'obligation de ne pas tolérer que leur territoire soit utilisé pour la préparation de crimes qui auraient pour conséquence d'atteindre les biens juridiques de haute valeur qui se trouvent garantis par ce texte [...]».

¹³⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴⁰ Projet de résolution présenté par M. Pella (Roumanie) d'accord avec M. Rolin (Belgique), projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme », XVIIème session de l'assemblée. Première Commission, A.I./5.1936, Comité pour la répression internationale du terrorisme , S.d.N., Genève, 5 octobre 1936.

¹⁴¹ Article 10 du Pacte de la Société des Nations.

Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société.

L'impunité assurée sur le territoire d'un État aux crimes contre l'indépendance politique et contre l'intégrité territoriale d'un autre État, constituerait une méconnaissance des obligations directes qui découlent pour chaque État de l'article 10 du Pacte »¹⁴².

Cette interprétation sera entérinée par la Commission de la SDN, qui adoptera la résolution¹⁴³ et en intégrera la substance à l'article 2 du projet de convention élaboré par le CIRT¹⁴⁴. Ce principe sera ensuite formalisé à l'article 1 de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de 1937, consacrant l'obligation d'abstention des États dans le domaine de la lutte contre le terrorisme :

« Les Hautes Parties contractantes, réaffirmant le principe du droit international d'après lequel il est du devoir de tout État de s'abstenir lui-même de tout fait destiné à favoriser les activités terroristes dirigées contre un autre État et d'empêcher les actes par lesquels elles se manifestent, s'engagent, dans les termes ci-après exprimés, à prévenir et à réprimer les activités de ce genre [...] ».

Cette consécration conventionnelle marque une évolution significative du droit international public, en ce qu'elle pose les bases d'une responsabilité étatique en matière de lutte contre le terrorisme, en imposant aux États des obligations de prévention et de répression, tout en consolidant le principe de non-ingérence dans les affaires d'un autre État à travers la lutte contre les activités terroristes transnationales. La violation des obligations d'abstention de favoriser les actes terroristes, ainsi que des devoirs de prévention et de répression, constitue une double violation conventionnelle, tant au regard des dispositions du Pacte de la Société des Nations que de celles de la convention de 1937. L'obligation d'abstention, qui s'inscrit dans le principe de non-intervention dans les affaires internes des États, préfigure les principes consacrés ultérieurement par la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les relations amicales et la coopération entre les États¹⁴⁵. Par ailleurs, elle constitue un élément central de l'approche africaine de la lutte contre le terrorisme international, fondée sur le nexus entre les actes de terrorisme et la responsabilité des États ¹⁴⁶.

¹⁴² Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V. Observation de la Roumanie, p. 18.

¹⁴³Projet de résolution présenté par M. Pella (Roumanie) et M. Rolin (Belgique), *op. cit.*, A.I./5.1936.

¹⁴⁴ Article 2 de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de 1937 : Art.2 [...] le devoir des États étant de s'abstenir de tout faits destinés à favoriser des activités terroristes contre la sécurité et l'ordre public d'un État.

¹⁴⁵ Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conforméments à la Charte des Nations Unies, A/RES/2625 (XXV), 24 octobre 1970.

« Principes que les États s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » .

¹⁴⁶Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028 , 1973 , p. 27.

Selon l'Algérie, le terrorisme d'État se manifeste notamment par « l'intervention étrangère dans la politique d'un pays ».

Lors des discussions ayant conduit à l'adoption de la convention de 1937, l'infraction de terrorisme visait exclusivement les personnes physiques. Toutefois, la question d'une éventuelle responsabilité pénale d'une personne physique dont les actes seraient imputables à un État n'a jamais été expressément écartée ni même débattue au sein du CIRT ou dans les observations des gouvernements. L'article 3 de la convention énumère les différentes formes de responsabilité pénale, notamment l'« association ou l'entente en vue de l'accomplissement de tels actes », « l'instigation à de tels actes lorsqu'elle a été suivie d'effet », « l'instigation directe publique aux actes », ainsi que « la participation intentionnelle » et « toute aide donnée sciemment en vue de l'accomplissement d'un tel acte ». Si ces formes de responsabilité sont principalement attribuées aux personnes physiques, leur application aux États reste juridiquement envisageable, bien que la doctrine majoritaire considère que l'incrimination vise avant tout les acteurs non étatiques¹⁴⁷.

Cette évolution quant à la place de la responsabilité des États dans la commission d'actes de terrorisme, allant du simple devoir d'adoption de mesures de prévention et de répression à l'obligation plus stricte de s'abstenir de toute action susceptible de favoriser le terrorisme, marque une transformation de la perception du rôle des États dans la conception et l'exécution d'actes terroristes. Les États, initialement perçus comme de simples victimes ou comme des hôtes passifs—soit en raison de l'utilisation de leur territoire pour la planification d'actes terroristes, soit en tant que refuges pour leurs auteurs—, commencent progressivement à être envisagés comme des acteurs potentiels de ces actes. Cette évolution doctrinale et normative rapproche la conception internationale du terrorisme de l'approche africaine, qui accorde une place centrale à la responsabilité étatique, aussi bien pour ses actions que pour ses omissions en matière de lutte contre le terrorisme.

La question du terrorisme d'État se pose en des termes distincts de ceux du terrorisme tel qu'appréhendé par la convention de 1937.

L'approche adoptée par cet instrument international semble axée sur la nature des cibles des actes terroristes, sans pour autant s'attarder sur la qualité des auteurs. Or, lors des discussions menées au sein des comités spéciaux des conférences internationales, il avait été précisé que la responsabilité en matière de terrorisme pouvait incomber non seulement aux personnes physiques, mais également aux entités organisées sous forme d'associations¹⁴⁸.

Dès lors, la convention de 1937 intègre-t-elle la notion de terrorisme d'État ? Cette question a-t-elle fait l'objet de débats spécifiques ?

¹⁴⁷ T. Weigend, « The Universal Terrorist: The International Community Grappling with a Definition », *op. cit.*, p. 917.

¹⁴⁸ *VIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal*, *op. cit.*, p. 55.

Une analyse des documents préparatoires, notamment les rapports du CIRT de 1935¹⁴⁹ et de 1937¹⁵⁰, ainsi que le texte final de la convention¹⁵¹, révèle une absence totale de référence explicite au terrorisme d'État. Selon Ben Saul, le traitement par le CIRT des allégations d'assassinats d'opposants politiques ou de dissidents, attribuables à des États, tendrait à confirmer que la convention de 1937 n'a pas envisagé cette problématique dans son champ d'application¹⁵². Pourtant, la notion de terrorisme d'État est un élément fondamental dans l'approche africaine du terrorisme international. L'absence de cette dimension dans la convention de 1937 témoigne ainsi des limites de son ambition universaliste et reflète les rapports de force internationaux qui ont présidé à son élaboration.

b. Le mobile politique du terrorisme et ses implications sur la paix internationale dans un contexte colonial

Le mémorandum français, tel que formulé et largement partagé par les autres gouvernements, proposait l'élaboration d'un avant-projet de convention autour du concept de terrorisme *politique*. Les faits énumérés dans la partie A de ce mémorandum correspondaient tous à des actes dirigés contre des personnes publiques, des biens publics ou des biens d'utilité publique, étant bien précisé que l'intention des auteurs était de déstabiliser les structures même de l'Etat en portant préjudice à, ou en interrompant violemment son fonctionnement.

Dans ses observations formulées dans le cadre des travaux du CIRT en 1935, en réponse au mémorandum précité, la Roumanie soulignait que la spécificité de ces infractions réside dans l'intention de leur(s) auteur(s) d'instaurer un climat de terreur à des fins politiques¹⁵³. Le terrorisme serait donc « un ensemble d'actes de barbarie odieuse ou de vandalisme qui tendent à jeter l'effroi et à déprimer en même temps la collectivité en paralysant ses forces de réaction et en supprimant les dirigeants de ces collectivités »¹⁵⁴. L'Autriche, de son côté précisait que, « les terroristes politiques s'attaquent de préférences à [certains] objets pour nuire au pays dont ils combattent la politique »¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V.

¹⁵⁰ Rapport adopté par le Comité, C.222.M.162.1937.V., Répression internationale du terrorisme, S.d.N., Genève, le 26 avril 1937.

¹⁵¹ Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, *op. cit.*, C.546.M.383.1937.V., Genève, le 16 novembre 1937.

¹⁵² B. Saul, « The legal response of the league of nations to terrorism », *op. cit.*, p. 90.

Sur la question, voir aussi:

H. Labayle, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, p. 124.

¹⁵³ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V., Observations du gouvernement de la Roumanie, p. 14.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹⁵⁵ *Ibid.*, Observations de l'Autriche, pp.11 et 12.

Dans une perspective de droit international, les actes de terrorisme politique de caractère international impliquent nécessairement que l'auteur de l'acte ait agi sur un territoire étranger ou soit un ressortissant étranger par rapport à l'État sur le territoire duquel l'acte a été perpétré. Une telle action suppose, de manière sous-jacente, l'existence d'un soutien extérieur, notamment d'un État tiers.

Cette conception rejoint les normes sociales émergentes du droit international relatives à l'interdiction de l'ingérence, qui seront ultérieurement codifiées dans la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Celle-ci précise notamment que: « Chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat[...] ».¹⁵⁶

Dans la même logique, lorsque l'Estonie proposa d'inclure dans la liste des actes qualifiés de terrorisme « les préparatifs tendant à renverser par la violence l'ordre politique établi dans un pays »¹⁵⁷, on pouvait supposer que ces préparatifs advenaient sur le territoire d'un État colonial en vue de changer le régime politique d'un territoire non autonome. En quoi cette proposition s'écarterait de la conception du terrorisme prévoyant une centralité de la responsabilité des États et en particulier les opérations de colonisation ou d'occupation des territoires coloniaux ? Il est tout de même inconcevable que des personnes privées puissent décider de prendre l'initiative de renverser par la violence l'ordre politique établi dans un pays étranger sans l'assistance d'un autre État.

Cette référence, dans ce chapitre n'a pas pour objectif de démontrer qu'il est possible d'intégrer la problématique de la politique coloniale dans la logique de l'interprétation de certains participants européens aux débats du CIRT mais bien au contraire de mettre en évidence l'approche européo-centrée de la problématique du terrorisme international qui l'exclut expressément. Il appert, nous en sommes conscients, que l'intention de l'auteur de l'intervention n'était pas de faire référence à la colonisation comme mobile politique du terrorisme. Cette approche européo-centrée de la problématique du terrorisme sera confortée par la requête yougoslave d'adjonction, parmi les personnes protégées contre les actes de terrorisme « des héritiers du trône et des personnes exerçant le pouvoir royal d'après les règles constitutionnelles en vigueur », les fonctionnaires civils et militaires » et pour ce qui est des biens protégés, elle demandait que soit rajouter « les monuments publics, aérodromes, dépôts et arsenaux militaires »¹⁵⁸.

L'extrême gravité des effets du terrorisme politique compromettrait la protection de biens juridiques fondamentaux, dont la sauvegarde constituait une condition essentielle au maintien des relations

¹⁵⁶ A/RES/2625 (XXV)

¹⁵⁷ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V., Observations de l'Estonie, p. 13.

¹⁵⁸ *Ibid.*, Observations du gouvernement de la Yougoslavie, p.21.

pacifiques entre les États et par conséquent à la stabilité de l'ordre international¹⁵⁹. L'URSS considérait que « l'accord sur la Convention][...] devait avoir pour but et pour objet d'organiser entre les États contractants une action commune destinée à combattre les menées terroristes qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales »¹⁶⁰. Dans cette perspective, certains gouvernements associaient la répression du terrorisme à la préservation de la paix et qualifiaient ces actes d'« attentats contre la civilisation » et de menaces à l'« ordre international »¹⁶¹. Dès lors, les États parties à la convention à venir se voyaient investis d'une double responsabilité : d'une part, une obligation de répression du terrorisme international fondée sur «une solidarité internationale concrète »¹⁶² et d'autre part, un engagement juridiquement contraignant résultant de l'instrument conventionnel lui-même¹⁶³. C'est dans cette logique que l'Assemblée de la Société des Nations, lors de sa dix-septième session, dans le cadre des travaux de la Première Commission chargée de la répression du terrorisme international, souligna l'importance de la conclusion d'une convention dédiée. Le rapporteur, le professeur Vespasian Pella, introduisit ainsi son rapport en insistant sur l'intérêt majeur que représentait l'adoption d'un tel instrument pour la consolidation de la paix internationale¹⁶⁴.

L'analyse du terrorisme politique international dans les débats de l'époque se limitait à l'examen de ses effets sur les territoires des États colonisateurs, excluant ainsi toute considération des territoires colonisés. Cette approche traduisait l'adoption d'une vision strictement westphalienne des relations internationales, qui réduisait la paix et la sécurité internationales aux seuls rapports entre États souverains,¹⁶⁵ sans intégrer les dynamiques propres aux territoires sous domination coloniale ni l'impact potentiel des politiques coloniales sur la stabilité mondiale.¹⁶⁶ Peut-on réellement attribuer cette omission à un simple

¹⁵⁹ *Ibid.*, Observations du gouvernement de la Roumanie, p.14.

Voir aussi : F.P. Walters, « The Hungaro-Yugoslav crisis. A history of the League of Nations », in *A History of the League of Nations*, Oxford, Oxford University Press, 1952, p. 600.

¹⁶⁰ Projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, Observation des gouvernements (Première série), 3°/25618/22660, A.24.1936.V., Répression internationale du terrorisme, S.d.N., Genève, 7 septembre 1936, p. 12.

¹⁶¹ *Ibid.* Observations du gouvernement de la Roumanie, p.15.

¹⁶² *Ibid.* Observations du gouvernement de la Roumanie, p.18.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Projet de résolution présenté par M. Pella (Roumanie) et M. Rolin (Belgique), *op. cit.*, A.I./5.1936.

¹⁶⁵ L. Gross, « The Peace of Westphalia, 1648-1948 », *The American Journal of International Law*, vol. 42, n° 1, 1948, pp. 20 - 41.

¹⁶⁶ Extrait du Procès-verbal de la 4ème séance de la 97ème Session du Conseil, 3A/29677/15085, S.d.N., Répression internationale du terrorisme, Genève, le 27 Mai 1937.

Le président du Conseil de la SDN rappelait à cet égard que dans la réaction à l'attentat terroriste contre le Roi de Yougoslavie, « il ne suffisait pas[...] de flétrir le crime comme instrument de politique nationale ou internationale, mais il fallait encore prendre toutes les mesures pour assurer une coopération loyale entre les nations en vue de la répression des actes de terrorisme, c'est-à-dire des crimes qui lèsent les intérêts de tous les États civilisés et qui offensent là même l'universalité du sentiment humain ».

manque de discernement ou à une incapacité des États concernés à dépasser leurs intérêts immédiats ?

¹⁶⁷ En tout état de cause, l'établissement d'un lien entre les politiques coloniales et la paix internationale, d'une part, et leur connexion avec le terrorisme international, d'autre part, aurait permis d'anticiper les principes consacrés ultérieurement par la résolution 1514 (XV) relative à l'octroi de l'indépendance aux peuples colonisés.¹⁶⁸ Une telle approche aurait également rejoint la conception africaine selon laquelle les politiques coloniales peuvent être qualifiées de terrorisme d'État, constituant ainsi une menace directe pour la paix et la sécurité internationales.¹⁶⁹

Pourtant, la plupart des États impliqués dans ces débats étaient eux-mêmes puissances coloniales, et bien que les mouvements de contestation anticoloniaux fussent particulièrement vifs et d'actualité, aucune référence explicite aux réalités coloniales ne fut intégrée aux discussions.¹⁷⁰

L'omission des territoires colonisés dans l'analyse du terrorisme politique international peut être interprétée comme le reflet des normes et des représentations dominantes façonnant la perception des acteurs étatiques à l'époque. Le constructivisme postule que les intérêts et les identités des États ne sont pas fixes, mais socialement construits à travers des interactions et des discours normatifs. Ainsi, le cadre westphalien des débats internationaux, centré sur la souveraineté des États reconnus, excluait implicitement les territoires colonisés en les considérant comme des espaces juridiquement et politiquement périphériques¹⁷¹. Cette invisibilisation procédait d'une construction normative dans laquelle la violence étatique exercée dans un cadre colonial était perçue comme légitime, tandis que les actes de contestation des colonisés relevaient soit de la criminalité, soit d'une menace à l'ordre international établi¹⁷². L'absence de questionnement sur le lien entre colonialisme et terrorisme illustre

¹⁶⁷ Henri Labayle parle de "cécité volontaire des auteurs de la règle": H. Labayle, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, p. 114.

¹⁶⁸ Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/1514(XV), 14 décembre 1960.

L'Assemblée générale

"Consciente des conflits croissants qu'entraîne le fait de refuser la liberté à ces peuples ou d'y faire obstacle, qui constitue une grave menace à la paix mondiale"

"Convaincue que le maintien du colonialisme [...] va à l'encontre de l'idéal de paix universelle des Nations Unies".

¹⁶⁹ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, Projets de propositions et suggestions présentés aux trois sous-comités pléniers. Sous-comité plénier des causes sous-jacentes du terrorisme international.

Suggestion présentée par l'Algérie, p. 25-27.

¹⁷⁰ Projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, *op. cit.*, A.24.1936.V., p. 9.

Il est bien toutefois de noter que l'Inde, le seul pays colonisé qui fera part des observations de son gouvernement évoquera des problèmes de sécurité que l'administration britannique subira contre les mouvements pour l'autodétermination. Pour la première fois, dans le cadre de discussions sur le thème du terrorisme, des faits qui se déroulent sur un territoire occupé par une puissance sont évoqués. Il faut bien le souligner, ceux sont les autorités britanniques et non la communauté dominée qui fait état de ses vues. Toutefois c'est bien le gouvernement indien qui fera part de ses observations et elle tiendra à spécifier que « le document n'a trait qu'à la situation existant dans l'Inde britannique seule ».

¹⁷¹ F. Berenskoetter, « Identity in International Relations », *op. cit.*, p. 3.

¹⁷² A. Hübschle, « The T-word: Conceptualising terrorism », *African Security Review*, vol. 15, n° 3, 2010, p. 9.

donc comment les normes dominantes de l'époque façonnaient non seulement les politiques étatiques, mais aussi la production des concepts juridiques et sécuritaires à l'échelle internationale.

2. La clause coloniale et la définition restrictive du terrorisme international

Le texte adopté par le comité stipule que « le but de la Convention est d'assurer l'entraide internationale en vue de prévenir et de réprimer les actes délictueux qui sont de nature, par leur violence ou par la création d'un danger commun ou d'un état de terreur, à provoquer, soit un changement, ou une entrave dans le fonctionnement des pouvoirs ou services publics des Hautes Parties contractantes, soit un trouble des relations internationales »¹⁷³.

Dans quelle mesure les choix méthodologiques opérés lors de l'élaboration de la Convention de 1937 sur la prévention et la répression du terrorisme traduisent-ils des divergences conceptuelles et normatives sur la définition du terrorisme, et comment préfigurent-ils les tensions contemporaines entre approche universaliste et approche catégorielle en droit international ?

a. Définition générale ou actes spécifiques ?

Les paradigmes définitionnels distincts constituent l'une des pierres angulaires de la divergence entre les approches africaine et occidentale en matière de lutte contre le terrorisme. Bien que ce point de friction fera l'objet d'un développement ultérieur, il est essentiel, à ce stade de notre analyse, d'exposer les éléments saillants qui les distinguent. À cette fin, nous nous appuyerons sur une synthèse de l'analyse proposée par Hennebel et Lewkowicz¹⁷⁴.

La question de la définition du terrorisme international a cristallisé une divergence majeure entre l'approche africaine et l'approche occidentale, révélant des conceptions distinctes de la lutte contre ce phénomène. Au cœur de cette divergence se trouve le choix de la méthode définitionnelle, oscillant entre une approche sectorielle/inductive et une approche déductive/générale.

L'approche sectorielle/inductive privilégie l'élaboration de conventions spécifiques criminalisant des actes particuliers, sans nécessairement requérir un *dolus specialis*. Cette méthode, en contournant l'épineuse question d'une définition générale du terrorisme, offre l'avantage de la précision et de la conformité au principe de légalité pénale. Toutefois, elle présente des limites inhérentes à sa spécificité, notamment la nécessité d'une adaptation législative constante et le risque de traiter de manière homogène des situations hétérogènes. Par ailleurs, certains États craignent que cette approche ne serve d'instrumentalisation du droit international par les grandes puissances.

¹⁷³ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V. Appendice I.

¹⁷⁴ L. Hennebel et G. Lewkowicz, *Juger le terrorisme dans l'État de droit*, *op. cit.*, pp. 31-34.

À l'opposé, l'approche déductive/générale repose sur la nature de l'acte et érige le *dolus specialis* en critère central. Elle préconise l'adoption d'une convention-cadre englobant tous les actes terroristes répondant à ce critère. Bien que cette approche offre une stabilité législative, elle soulève des préoccupations quant à sa conformité au principe de légalité et au risque d'instrumentalisation à des fins anti-démocratiques.

Une approche mixte, combinant les éléments des deux précédentes, constitue une troisième option.

Ainsi, comme on le verra, ces deux approches, avec leurs traits distinctifs, reflètent des visions divergentes de la lutte contre le terrorisme. L'approche africaine, en privilégiant une définition large incluant le terrorisme d'État, se distingue de l'approche occidentale, plus centrée sur les actes individuels. Cette divergence met en lumière les enjeux politiques et normatifs sous-jacents à la définition du terrorisme international.

Au stade de l'examen de cette problématique au sein de la SDN, les termes du débat se sont posés différemment, en amont de l'émergence de la divergence paradigmatique ultérieure entre les approches africaine et occidentale.

En effet, lors de l'élaboration de la définition de la notion de terrorisme, d'importantes difficultés ont émergé¹⁷⁵. Il s'agit de problématique définitionnelle déjà mise en évidence lors des travaux des conférences précédentes et sur lesquels nous n'allons pas revenir. Toutefois, une question méthodologique centrale a émergé, celle du choix de l'approche définitionnelle, qui a préfiguré les divergences ultérieures entre les approches africaine et occidentale au sein de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU). Deux conceptions s'opposaient : une approche généraliste, visant une définition globale du terrorisme, et une approche pragmatique, privilégiant l'énumération d'actes objectivement définissables comme terroristes.

Concernant cette dernière, la Roumanie a soutenu la proposition française, estimant qu'« au lieu d'essayer de comprendre dans une formule générale les différents faits constituant l'action terroriste, le Gouvernement français énumère les faits un à un »¹⁷⁶. Ce système présentait, selon elle, le « grand avantage d'éviter toute controverse quant à la nature des crimes et délits auxquels s'appliqueraient les règles de la convention à conclure »¹⁷⁷. La Roumanie rappelait à cet égard que « le système de l'énumération limitative a été d'ailleurs préconisé aussi bien en 1930 à la Conférence de l'unification du

¹⁷⁵Projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, *op. cit.*, A.24.1936.V. ,p. 4.

Royaume Unie : «Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni se rend pleinement compte de l'importance, ainsi que de la complexité exceptionnelle, des propositions figurant dans le projet de convention pour la prévention et la répression du terrorisme et, eu égard aux difficultés inhérentes à cette question ».

¹⁷⁶ *Ibid.*, Observations du gouvernement de la Roumanie. p.14.

¹⁷⁷ *Ibid.*

droit pénal de Bruxelles qu'en 1931 à la Conférence de Paris »¹⁷⁸. D'autres délégations, sans prendre explicitement position sur la question, se sont contentées de proposer un élargissement de la liste des actes criminels susceptibles d'être qualifiés de terrorisme, confirmant ainsi une orientation en faveur d'une typologie précise des infractions¹⁷⁹.

À l'inverse, la Yougoslavie a plaidé pour une approche fondée sur l'identification d'éléments communs à toutes les formes d'actes terroristes, afin d'en établir une définition plus large et transversale¹⁸⁰.

La convention de 1937 a finalement adopté une approche mixte, combinant une définition générale des « actes de terrorisme » – « des faits criminels dirigés contre un État et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public »¹⁸¹ – avec une énumération exhaustive des actes constitutifs de terrorisme à l'article 2.

Il est important de souligner que, bien que l'approche méthodologique ait été au cœur des débats, les motivations sous-jacentes des divergences, notamment l'instrumentalisation potentielle de l'approche sectorielle par les grandes puissances, n'ont pas été explicitement abordées. Cette omission s'explique par le contexte historique de l'époque, où les États africains n'étaient pas encore pleinement représentés dans les discussions internationales. Par conséquent, leurs intérêts n'étaient pas pris en compte, et leurs craintes quant à l'instrumentalisation de l'approche sectorielle au bénéfice des grandes puissances contre les méthodes de résistance des États périphériques face aux politiques d'oppression n'ont pas été soulevées.

Qui était visé par la convention de 1937?

- b. Portée *rationae personae* et *loci* : les populations colonisées étaient-elles protégées?

b.1. Les populations colonisées sont-elles concernées par la convention de 1937 ?

Le mémorandum français ne faisait référence qu'aux personnes ou biens liés à l'État, la logique sous-jacente étant que l'objectif des attaques terroristes dites « politiques » était de déstabiliser les fondements de l'État¹⁸². C'est cette conception qui se reflète dans l'expression « constituant une action

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*, Observations des gouvernements de l'Estonie (p.13), de l'Inde (p.13), de la Lettonie (p.14) et de l'Autriche (p.11).

¹⁸⁰ *Ibid.*, Observations du gouvernement de la Yougoslavie, p.54.

¹⁸¹ Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, *op. cit.*, C.546.M.383.1937.V.

¹⁸² Projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, *op. cit.*, A.24.1936.V., p.3.

Le gouvernement de la Belgique ne manquera pas de le rappeler dans ses observations : « Le projet a pour origine l'attentat commis en 1934 à Marseille, sur la personne du Roi de Yougoslavie, et il vise surtout des crimes politiques ».

terroriste dans un but politique »¹⁸³. Le projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme précisera cette approche en énonçant, à l'article 1, que « les actes de terrorismes [...] sont des faits criminels dirigés contre un État » et « contre la sûreté et l'ordre public d'un autre État ». La convention reprendra presque intégralement la liste des personnes à protéger proposée par le gouvernement français. Cette liste comprend les plus hautes autorités de l'État, leurs conjoints, ainsi que les personnes exerçant des fonctions ou charges publiques¹⁸⁴.

Cette liste indique avec précision la catégorie des personnes que les gouvernements souhaitent protéger à travers l'adoption de cette convention¹⁸⁵. Une conséquence directe de cette disposition est que les actes de violence visant d'importantes figures politiques ou syndicales, lorsqu'elles ne sont pas directement liées au gouvernement, ne sauraient être qualifiés d'actes de terrorisme au sens de la convention. De plus, lorsque l'État lui-même est à l'origine d'actes de violence ou de terrorisme dirigés contre des figures politiques sur son propre territoire, ces actes échappent au champ d'application de la convention, celle-ci ne s'appliquant que lorsque les faits sont commis contre un autre État ou contre ses représentants (conformément à l'article 2.I.1).

Comme l'indiquent certains auteurs,

"Strangely enough, atrocities perpetrated by colonial forces in Africa and other parts of the world are often omitted in debates concerning revolutionary terrorism. Most of Africa has suffered from prolonged colonial and state-sponsored violence throughout the 20th and 21st centuries. There has been little regard for humanitarian law, and many war crimes have been committed"¹⁸⁶.

Les populations colonisées ne semblent pas *a priori* exclues de l'application des dispositions de la convention en vertu du principe de la territorialité et de la personnalité de l'action pénale. Qu'en sera-t-il en réalité ?

¹⁸³ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V. Appendice IV. Suggestions présentées au Conseil par le gouvernement français, le 9 décembre 1934, préambule, p. 22.

¹⁸⁴ Art. 2 (I).a.b.c de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de 1937.

¹⁸⁵ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.184.M.102.1935.V. Observations du gouvernement de la Yougoslavie, "Il faudra ajouter, après la phrase "l'attentat à la vie ou à la liberté, doit des chefs d'État ..." : " des héritiers du trône et des personnes exerçant le pouvoir royal d'après les règles constitutionnelles en vigueur dans les pays contractants". P. 21.

¹⁸⁶ A. Hübschle, « The T-word: Conceptualising terrorism », *op. cit.*, p.9.

L'auteur va même jusqu'à suggérer la création du concept de "terreur coloniale", distinct de celui de "terrorisme d'État": "This form of terrorism has historically been employed by state actors (colonial powers) to enforce their will (colonial rule) on indigenous peoples. Hence, 'colonial terror' should be seen as a distinct form of state terrorism, perpetrated during the colonial and post-colonial period".

b.2. Application des dispositions rationae loci et la clause coloniale

La clause coloniale prévue par la convention de 1937 soulève une problématique majeure quant à son application *ratione materiae* et *ratione personae* aux territoires sous mandat ou colonisés. D'un côté, le principe de territorialité en droit pénal suppose que les infractions commises sur un territoire relèvent de la juridiction de l'État en question, impliquant théoriquement une application uniforme des obligations conventionnelles. Toutefois, la convention accorde aux hautes parties contractantes la faculté d'exclure certains territoires sous leur suzeraineté ou sous mandat de son champ d'application, limitant ainsi la protection juridique offerte aux populations colonisées. Cette dérogation interroge non seulement sur l'effectivité de la lutte contre le terrorisme dans ces territoires, mais aussi sur la reconnaissance des entités telles que des mouvements de libération nationale, dont les actes, selon le contexte, pouvaient être assimilés soit à des « troubles politiques », soit à des actes de terrorisme selon les intérêts des puissances coloniales. Dès lors, la question centrale est de savoir dans quelle mesure l'exclusion de ces territoires de l'application de la convention a influencé la reconnaissance du droit à l'autodétermination et la qualification des actes de résistance contre les puissances coloniales.

En application du principe de territorialité en droit pénal, toute infraction perpétrée sur le territoire d'un État relève de la compétence exclusive de cet État, indépendamment de la nationalité des auteurs et des victimes. Cette norme reflète une conception westphalienne de la souveraineté, selon laquelle l'autorité juridique de l'État s'exerce pleinement sur son territoire. Toutefois, cette architecture normative est sujette à des dynamiques de pouvoir qui structurent l'ordre international, notamment au travers des instruments conventionnels qui définissent la manière dont les normes pénales s'appliquent au-delà des frontières métropolitaines.

L'art. 11 de la convention de 1937 stipule que « [c]haque des Hautes Parties contractantes doit prendre sur son territoire les mesures appropriées en vue de prévenir toutes activités contraires au but visé par la présente Convention. » L'article 23 impose aux Hautes Parties Contractantes de rendre leur législation et leur organisation administrative conformes aux exigences conventionnelles.

Toutefois, la convention prévoit une disposition donnant la possibilité aux Hautes Parties Contractantes de ne pas la faire appliquer¹⁸⁷ ou de faire cesser l'application¹⁸⁸ sur certains territoires placés sous leur

¹⁸⁷ Article 25.1 de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de 1937: "Chacune des Hautes Parties contractantes peut déclarer, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, que, par son acceptation de la présente Convention, elle n'entend assumer aucune obligation en ce qui concerne l'ensemble ou toute partie de ses colonies, protectorats, territoires d'outre-mer, territoires placés sous sa suzeraineté ou territoires pour lesquels un mandat lui a été confié ; dans ce cas, la présente Convention ne sera pas applicable aux territoires faisant l'objet d'une telle déclaration."

¹⁸⁸ *Ibid*, Article 25.3 "Chacune des Hautes Parties contractantes peut, à tout moment, déclarer qu'elle entend voir cesser l'application de la présente Convention pour l'ensemble ou pour toute partie de ses colonies, protectorats,

suzeraineté ou pour lesquels un mandat leur aurait été confié. Il s'agit de la clause coloniale ou clause d'application territoriale relative aux territoires colonisés.¹⁸⁹ Cette clause opère comme un dispositif de fragmentation juridique, instituant une dissymétrie dans la manière dont les normes internationales sont appliquées selon les contextes politiques et coloniaux.

Deux implications majeures découlent de cette disposition.

D'une part, elle reflète la stratégie des puissances coloniales visant à préserver leur liberté d'action dans les territoires sous tutelle, tout en s'inscrivant dans un cadre juridique international. Les dispositions nationales adoptées en application des obligations conventionnelles s'appliquent de manière différenciée, selon que les territoires sont placés sous mandat de la Société des Nations (SDN) ou sous administration directe¹⁹⁰. Cette distinction opérationnalise une construction juridique qui perpétue une hiérarchisation des espaces normatifs et des sujets de droit, renforçant ainsi une gouvernance internationale asymétrique. D'autre part, la possibilité pour les puissances coloniales de formuler des réserves quant à l'application de la convention sur ces territoires témoigne d'une approche stratégique de la normativité juridique¹⁹¹.

En effet, si les populations colonisées ne pouvaient se prévaloir des protections prévues par la convention de 1937 en raison de la clause coloniale, elles demeuraient théoriquement sous la protection des obligations incombant aux puissances mandataires en vertu du système de mandats de la SDN. Ce dispositif juridique reposait sur le postulat que « le bien-être et le développement des peuples sous mandat constituent une mission sacrée de civilisation »¹⁹². Un système de contrôle du respect de ces obligations avait été mis en place à cet effet¹⁹³. Ainsi, sous le régime des mandats, les actes des

territoires d'outre-mer, territoires placés sous sa suzeraineté ou territoires pour lesquels un mandat lui a été confié; dans ce cas, la Convention cessera d'être applicable aux territoires faisant l'objet d'une telle déclaration un an après la réception de cette déclaration par le Secrétaire général de la Société des Nations”.

¹⁸⁹Sur le principe relatif aux régimes dérogatoires en droit international des droits et libertés, voir notamment :

J. Reynolds, « The long shadow of colonialism : the origins of the doctrine of emergency in international human rights law », *Comparative Research in Law & Political Economy*, Osgoode Hall Law School, Research Paper n° 19/2010, 2010, pp. 21-23; M. Rota, « Les régimes dérogatoires en droit international des droits et libertés : approche comparée (Comité, Cour européenne et Cour interaméricaine des droits de l'homme) », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2019.

¹⁹⁰Textes des mandats de la Société des Nations, republiés par les Nations Unies, Document A/70, Lake Success, New York, October 1946.

Les mandats de l'époque sur le territoire africain : Mandat britannique sur le Cameroun, Mandat français sur le Cameroun; Mandat français sur le Togo; Mandat britannique sur le Togo; Mandat belge sur le l'Est africain (Ruanda -Urundi); Mandat britannique sur l'Est Africain (Territoire du Tanganyika), Mandat pour le Sud-Ouest africain allemand

¹⁹¹ Parmi les États signataires, seule la France fera cette déclaration : “Me référant à l'article 25 de la Convention, je déclare que le Gouvernement français n'entend assumer aucune obligation en ce qui concerne l'ensemble de ses colonies et protectorats, ainsi que des territoires pour lesquels un mandat lui a été confié”.

¹⁹² Article 22 du Pacte de la Société des Nations.

¹⁹³*Ibid.* Article 22.7 “Dans tous les cas le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge” et 22.9 “Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les

mouvements de libération nationale n'étaient pas qualifiés de terrorisme mais étaient plutôt inscrits sous l'étiquette « d'agitations, troubles politiques et de rebellions »¹⁹⁴ et examinés par la Commission permanente en vertu de l'article 22.9¹⁹⁵ du Pacte de la SDN¹⁹⁶. Toutefois, ce cadre normatif était conçu de manière à maintenir un contrôle politique et économique sur ces territoires plutôt qu'à garantir une véritable autonomie juridique aux populations concernées.

Une lecture constructiviste met en lumière la manière dont cette clause révèle une structuration du droit international orientée par des intérêts hégémoniques. Elle inscrit la production normative dans une logique de distinction entre les États dits « civilisés », où les actes violents contre l'ordre établi sont qualifiés de terrorisme, et les territoires colonisés, où des actions similaires sont requalifiées en « troubles politiques » ou « rébellions », les soustrayant ainsi à l'encadrement conventionnel du terrorisme. Cette distinction normative contribue à la construction discursive d'une asymétrie juridique, conférant aux puissances coloniales la capacité d'arbitrer l'application du droit en fonction de leurs intérêts stratégiques. En définitive, la clause coloniale de la convention de 1937 illustre le phénomène par lequel le droit international public, loin d'être un système neutre et universel, est le produit d'interactions sociales et de rapports de pouvoir qui structurent l'ordre international. Elle met en évidence la manière dont les normes sont instrumentalisées pour maintenir des hiérarchies de domination, tout en conférant une légitimité juridique aux pratiques de gouvernance coloniale. Cette instrumentalisation est particulièrement visible dans l'évolution du concept de terrorisme, dont la qualification juridique dépend du contexte et des acteurs impliqués. Tandis que les mouvements de libération nationale dans les territoires colonisés étaient souvent perçus comme des révoltes internes relevant de la compétence des puissances tutélaires, des actes similaires en métropole étaient criminalisés sous l'étiquette du terrorisme.

L'approche définitionnelle du terrorisme illustre ainsi les tensions entre une conception occidentale hégémonique et la nécessité de prendre en compte les intérêts africains. Cette asymétrie révèle que le droit international public, ne se contente pas de refléter une réalité juridique préexistante, mais participe activement à la production et à la reproduction des structures de pouvoir à l'échelle globale, au risque de perpétuer des rapports de domination historiques.

rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats."

¹⁹⁴Société des Nations, *Dix ans de coopération internationale*, Paris, Secrétariat de la Société des Nations, 1930, p. 475.

¹⁹⁵ Article 22.9 du Pacte de la Société des Nations: "Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats."

¹⁹⁶O. Hoijer, *Le Pacte de la Société des Nations - Commentaires théorique et pratique*, Paris, Éditions Spes, 1926, p. 359. Il s'agissait en réalité de l'affirmation dans les faits du principe de l'autodétermination des peuples.

L'Afrique du Sud ne deviendra pas une Haute Partie contractante à la Convention de 1937¹⁹⁷. Par conséquent, les dispositions de cette Convention ne produiront aucun effet juridique sur son territoire, y compris dans les territoires sous mandat placés sous son administration. Cette situation revêt une importance particulière dans le contexte des violences dirigées contre les autorités sud-africaines par les mouvements issus des communautés noires, qui revendiquaient leur droit à l'autodétermination et luttait pour la fin du régime d'apartheid, théorisé durant la même période¹⁹⁸. L'absence d'engagement de l'Afrique du Sud à l'égard de la Convention signifie que les qualifications et sanctions prévues par celle-ci ne s'appliquaient pas aux actes commis dans ce cadre.

À l'inverse, l'Égypte et l'Inde coloniale signeront la Convention, maintenant ainsi l'applicabilité de ses dispositions sous l'administration britannique, qui demeurera l'autorité juridique et politique dominante sur ces territoires. La France adoptera une approche distincte en signant la Convention et en formulant une déclaration en faveur de l'application de la clause coloniale.

Cela conduit à s'interroger sur la manière dont les situations de conflit dans ces territoires étaient envisagées au regard de la convention de 1937. Aucun article ne fait référence à la guerre ou aux conflits armés, mais cette question a été abordée par les gouvernements lors des discussions. Certains estimaient que la guerre civile était manifestement exclue du champ d'application de la convention¹⁹⁹ tandis que d'autres considéraient que la formulation de l'article 2 manquait de précision à cet égard²⁰⁰.

La Belgique estimait que le projet d'article 2 n'excluait pas expressément la guerre civile. À cet égard, elle souleva un cas pratique en s'interrogeant sur « qui pouvait déterminer quand commençait l'état de guerre civile »²⁰¹ et demanda ensuite si l'article 2 l'excluait *implicitement* (italique dans le texte original), en raison du fait qu'il mentionne explicitement le cas où l'infraction tend à provoquer un changement « dans

¹⁹⁷ Lettre du gouvernement Sud-Africain à la Société des Nations, L.N.2/44, S.d.N., Pretoria, 25th March 1936.

Réponse du gouvernement à la demande du Conseil de la SDN de présenter leurs observations:

« with the reference to your communication [...] on the subject of the International Repression of Terrorism, I have the honour to state that as the matter is not one which affects this country the Government of the Union of South African have no suggestions to make for submission to the Committee set up by the Council ».

¹⁹⁸ Il s'agit des territoires du Sud-Ouest africain allemand (future Namibie) qui leur est octroyé sous mandat par la Société des Nation en 1920.

¹⁹⁹ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.222.M.162.1937.V., Critiques et suggestions présentées par les gouvernements à l'égard des projets de Convention annexés au second rapport du Comité, A.7.1936.V., C.R.T., p. 5.

Pour le représentant de la Yougoslavie, « on s'accorde généralement à penser qu'il serait nécessaire d'exclure la « guerre civile » [du] champ d'application [de la Convention] ce que confirmera le Comité dans son rapport lorsqu'il affirmera que « l'attention du Comité a été également attirée sur la question de la guerre civile. Le Comité a estimé que c'est là une question qui se trouve, sans aucun doute, en dehors du champ d'application de la Convention » :

²⁰⁰ *Ibid.*, p.7.

La Yougoslavie jugeait nécessaire de rappeler que « l'article s'applique à tout fait intentionnel dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle, la santé ou la liberté des militaires d'un Etat si ce fait tend à provoquer par la violence un changement dans le fonctionnement des pouvoirs ».

²⁰¹ Projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, *op. cit.*, A.24.1936.V., p.3.

le fonctionnement des pouvoirs » sans pour autant évoquer l'hypothèse où l'infraction viserait à entraîner un changement « dans la forme des pouvoirs »²⁰². Par ailleurs, d'autres gouvernements soutenaient que l'incitation au renversement par la force d'un gouvernement devait être qualifiée d'acte de terrorisme et figurer dans la liste du projet.²⁰³

La Convention de 1937 pose une problématique actuelle concernant son application aux guerres civiles et aux conflits armés. La qualification des actes des mouvements de libération nationale, et la question de savoir si le droit des conflits armés prime sur le droit du terrorisme (excluant alors la qualification d'actes de terrorisme pour les forces régulières d'un État), sera abordée plus en détail. Cette analyse inclura l'examen de la position africaine, qui milite pour la reconnaissance du terrorisme d'État et l'exclusion des actes des mouvements de libération nationale de la définition du terrorisme international, en vertu du droit à l'autodétermination des peuples. Sur cette question, Ben Saul relève que, « as adopted, the Convention excludes only state members of armed forces from its scope, potentially allowing (under humanitarian law, as it then stood) unrecognized non-state belligerents in civil wars, and unlawful combatants in international conflicts, to be prosecuted as terrorists »²⁰⁴.

CONCLUSION

Même si pour de nombreux auteurs²⁰⁵ la tentative la plus importante de définir le terrorisme en tant que crime international a été conduite par la Société des Nations entre 1932 et 1937 au lendemain de l'assassinat du Roi Alexandre I de Yougoslavie à Marseille, d'autres la situent plus tôt en référence aux tentatives de définir un cadre juridique cohérent dans la lutte contre le terrorisme anarchiste²⁰⁶.

Le thème a été en tout cas clairement débattu et analysé au cours d'une série de conférences internationales pour l'unification du droit pénal et ensuite au sein du comité d'experts mis en place par la Société des Nations pour la répression internationale du terrorisme. Aussi bien dans la première entité que dans la seconde on fait le constat de l'absence des États africains. Ces territoires africains, alors qualifiés de non civilisés, n'étaient pas considérés comme faisant partie de l'ordre international. Leurs vues n'étaient pas exprimées, leurs intérêts n'étaient pas défendus.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Comité pour la répression internationale du terrorisme, *op. cit.*, C.222.M.162.1937.V., Critiques et suggestions présentées par les gouvernements à l'égard des projets de Convention annexés au second rapport du Comité, A.7.1936.V., C.R.T., C.194.M.139.1937.V – Le 13 Mars 1937), p.2-3

²⁰⁴ B. Saul, « The legal response of the league of nations to terrorism », *op. cit.*, p. 94-95.

²⁰⁵ Il s'agit notamment de: B. Saul, « Attempts to define 'terrorism' in international law », *op. cit.* ; L. Hennebel et G. Lewkowicz, « Le problème de la définition du terrorisme », *op. cit.*, p. 21.

²⁰⁶ D.C. Rapoport, « The four waves of modern terrorism », *op. cit.*

L'analyse des vues et positions défendues par les États « civilisés » participant aux conférences et aux travaux sur la question du terrorisme à la SDN nous ont permis de voir si les intérêts des pays non représentés étaient en quelque sorte défendus. On a constaté que non seulement ils ne le seront pas, mais pire, que souvent les dispositions adoptées reconnaissent la possibilité aux hautes parties contractantes de s'abstenir de les appliquer dans les territoires non-métropolitains sous leur mandat.

L'analyse des positions exprimées par les délégations participantes et des dispositions adoptées nous permet de faire un état des lieux de la thématique du terrorisme jusqu'en 1937, date de l'adoption de la convention pour la prévention et la répression du terrorisme.

En définitive, l'analyse du traitement de la notion de terrorisme par la convention de 1937 met en évidence une construction juridique profondément ancrée dans les intérêts et les perspectives des États dits « civilisés », au détriment des territoires africains et des peuples sous domination coloniale. L'absence de représentation des États africains dans les négociations a conduit à l'élaboration d'un cadre juridique qui non seulement ne prenait pas en compte leurs réalités politiques et historiques, mais permettait en outre aux puissances coloniales d'exclure l'application de la convention à leurs territoires sous mandat.

Cette approche révèle une conception du terrorisme façonnée par les puissances dominantes, où les actes de résistance contre l'ordre colonial ne bénéficiaient d'aucune reconnaissance juridique et pouvaient être criminalisés en vertu des normes établies. Ainsi, alors que la convention de 1937 cherchait à unifier la répression du terrorisme au niveau international, elle consacrait en réalité une asymétrie dans son application, en légitimant les pratiques des États colonisateurs tout en occultant les dynamiques liées aux luttes de libération nationale.

L'absence des États africains dans l'élaboration de ce cadre normatif illustre plus largement la marginalisation des territoires colonisés dans la formation du droit international de l'époque. Ce déséquilibre explique en partie pourquoi, après les indépendances, de nombreux États africains ont revendiqué une redéfinition du terrorisme, intégrant la question du terrorisme d'État et la légitimité des mouvements de libération nationale, en opposition à la conception initialement portée par la convention de 1937.

Chapitre II: Du terrorisme international d'après-guerre à l'indépendance des États africains

Ce chapitre examinera, dans cette section, la place réservée au crime de terrorisme international dans le processus d'établissement, par la Commission du droit international des Nations Unies, d'une liste des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, le tout dans un contexte de lutte pour l'indépendance [Section I].

Section I. Le terrorisme comme crime contre la paix et la sécurité de l'humanité face aux luttes pro-indépendance

Cette section analysera, dans un premier temps, le contexte et le traitement du terrorisme par la Commission du droit international des Nations Unies (CDI) [A]. Dans un second temps, nous examinerons l'approche définitionnelle de la notion de terrorisme par la CDI, en particulier son lien avec l'héritage de la définition de la Convention de 1937 et le contexte des luttes anticoloniales [B].

A. Le contexte historique et le traitement du terrorisme par la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies

Cette partie examinera, en premier lieu, la manière dont la question du terrorisme international sera traitée par les Nations Unies dans un contexte post-Seconde Guerre mondiale et de Guerre Froide, marqué par la montée des revendications anticoloniales et le maintien des intérêts des anciennes puissances coloniales [1]. Ensuite, nous analyserons le traitement du terrorisme dans le projet de code des crimes de 1954 [2].

1. La paix en Europe face aux mouvements pour l'indépendance pendant la guerre froide

La dernière tentative d'adoption d'une convention internationale sur le terrorisme remonte à 1937, sous l'égide de la Société des Nations, où l'élaboration des cadres juridiques internationaux a reflété les intérêts des puissances européennes, excluant les réalités des peuples colonisés. Comme l'explique Wendt, l'identité et les intérêts des acteurs internationaux ne préexistent pas mais sont socialement construits à travers des discours, des normes et des interactions ²⁰⁷. Dès lors, la conceptualisation et l'institutionnalisation de la notion de terrorisme au sein des instances internationales doivent être analysées à travers le prisme de la production normative et des dynamiques de pouvoir. L'absence des États africains dans les débats de la SDN – en raison de leur non-indépendance – et la non-prise en compte de leurs réalités politiques et historiques illustrent un processus de construction du droit international fondé sur une vision hégémonique. Dans cette même logique, le maintien de la clause coloniale et l'exclusion des luttes de libération nationale du champ du terrorisme soulignent ainsi une asymétrie normative dans la définition de la menace et de la légitimité de la violence politique²⁰⁸.

²⁰⁷ A. Wendt, *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 231.

²⁰⁸ A. Anghe, *Imperialism, sovereignty and the making of international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

À cause de l'éclatement de la Deuxième Guerre mondiale, ou de la réticence de plusieurs Etats à le ratifier à cause de sa définition du terrorisme jugée beaucoup trop large, la convention de 1937 n'entrera jamais en vigueur²⁰⁹.

La période post-Seconde Guerre mondiale, marquée par la montée des revendications anticoloniales et la formation du mouvement des non-alignés, a contribué à redéfinir l'ordre international. L'Organisation des Nations Unies (ONU), en intégrant progressivement de nouveaux États issus des processus d'indépendance, a amorcé un déplacement du débat vers une contestation des normes établies. L'Europe connaissait alors une période de stabilité relative, et aucune circonstance, au regard de la conception qu'avaient les grandes puissances de la notion de terrorisme, ne justifiait l'adoption impérative d'une convention internationale en la matière. L'après-Seconde Guerre mondiale, marqué par la guerre froide, a entraîné une recomposition des équilibres géopolitiques avec l'émergence de deux blocs antagonistes : occidental et soviétique. Parallèlement, en 1955, 29 États indépendants du tiers-monde se réunissaient à Bandung, en Indonésie, afin de consolider leur coopération et d'affirmer leur autonomie sur la scène internationale en tant que pays non-alignés²¹⁰.

Dans ce contexte, l'Organisation des Nations Unies (ONU) fut instituée en remplacement de la SDN. Contrairement à cette dernière, souvent perçue comme un cercle restreint d'États européens, l'ONU comptait dès sa création 51 membres issus de différentes régions du monde. Dès lors, elle s'imposa progressivement comme l'enceinte privilégiée pour la gestion et la régulation des questions internationales, y compris celles liées à la lutte contre le terrorisme.

Dès 1948, à l'occasion de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme²¹¹, la Yougoslavie a déclaré qu'elle tenait à souligner, sur la question de la clause coloniale :

« en premier lieu l'importance de la déclaration des droits de l'homme aux populations des Territoires sous tutelle et des territoires non autonomes. En ce sens, la Déclaration est l'un des rares actes internationaux dans lesquels la clause coloniale, qui est injuste et discriminatoire, se trouve abandonnée et même remplacée par une autre clause de sens opposé, qui reconnaît l'égalité entre les peuples coloniaux et ceux des autres territoires. Cette disposition marque un progrès qui mérite d'être relevé car

²⁰⁹ T.M. Franck et B.B. Lockwood Jr., « Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism », *American Journal of International Law*, vol. 68, n° 1, 1974, p. 70.

Sur la question de la réticence des Etats : J. Dugard, « Towards the definition of international terrorism », *American Journal of International Law*, vol. 67, n° 5, 1973, pp. 94-100.

²¹⁰ Communiqué final de la conférence Afro-Asiatique de Bandoeng, Conférence Afro-Asiatique de Bandoeng, Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History, 24 avril 1955.

²¹¹ Déclaration universelle des droits de l'homme, A/RES/217 A (III), 10 décembre 1948 .

il est conforme au grand principe de la justice pour tous, principe qu'on n'avait pas appliqué jusqu'à présent aux malheureuses populations coloniales²¹².

Dans cette dynamique, la Charte institua un régime international de tutelle limitant ainsi la compétence exclusive des puissances administrantes sur les territoires non autonomes et sous tutelle²¹³ : les Nations Unies y exerceront un rôle de contrôleur²¹⁴. Progressivement, les conventions internationales suivirent cette évolution en excluant la clause coloniale, marquant ainsi un tournant dans l'ordre juridique international²¹⁵.

Parallèlement, l'ONU tentera de conduire une véritable activité de codification du droit international²¹⁶ notamment par le biais de la Commission du droit international (CDI) et ce, nonobstant la persistance des pratiques coloniales de certaines puissances²¹⁷. Ce contexte constitua un terrain propice à la construction d'une identité collective entre les peuples colonisés, le bloc soviétique et le groupe des États non-alignés, fondée sur une opposition aux structures impérialistes et une revendication commune du droit à l'indépendance et à l'autodétermination. Ce processus de socialisation s'opéra à travers l'institutionnalisation de normes sociales contestataires du *statu quo* colonial, affirmant un nouvel ordre international fondé sur la souveraineté des peuples et la justice globale²¹⁸.

L'intersubjectivité permet ainsi à ces acteurs d'adopter une lecture partagée de leur condition et de légitimer leur combat sur la scène internationale. Comme le souligne Wendt, « Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics »²¹⁹, illustrant ici la manière dont ces nouveaux acteurs

²¹² Droit de pétition, A/RES/ 217 (III) B, 10 décembre 1948. Suite de la discussion sur le projet de déclaration universelle des droits de l'homme : rapport de la Troisième Commission (A/777), p. 917.

²¹³ Chapitre XI: Déclaration relative au territoires autonomes (Art. 73-74) et Chap. XII : Régime international de Tutelle de la Charte des Nations Unies.

²¹⁴ Voir notamment. Question du Sud-Ouest Africain: demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice, A/RES/ 338(IV), 6 décembre 1949.

Aussi : A/RES/ 217 (III) B ; Comité spécial pour l'examen des renseignements transmis en vertu de l'Article 73 et de la Charte, A/RES/219 (III), 3 novembre 1948.

Abolition des châtiments corporels dans les Territoires sous tutelle, A/RES/ 440 (V), 2 décembre 1950 ; Cessation de la transmission des renseignements en vertu de l'Article 73 et de la Charte, A/RES/ 222(III) , 3 novembre 1948.

²¹⁵ Voir notamment: Application aux territoires non autonomes de la Convention pour la prévention et le répression du crime de génocide, A/RES/ 260 (III) C, 9 décembre 1948.

²¹⁶ Confirmation des principes de droit international reconnus par le statut de la Cour de Nuremberg, A/RES/95(I), 11 décembre 1946.

²¹⁷ Voir : Question du sort des anciennes colonies italiennes, A/RES/287(III), 18 mai 1949. Il s'agissait de la Libye, Somalie et de l'Erythrée.

²¹⁸ Communiqué final de la conférence Afro-Asiatique de Bandung, *op. cit.*, Voir en particulier la partie C du Communiqué intitulée : Droits de l'homme et autodétermination.

Voir aussi : Accession des Territoires sous tutelle à l'autonomie ou à l'indépendance, A/RES/858(IX), 14 décembre 1954.

On précise toutefois que certaines colonies tels que la Côte d'Ivoire et le Sénégal sont toujours restées proches de la puissance colonisatrice.

²¹⁹ A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, *op. cit.* p. 395.

redéfinirent les règles du jeu international en contestant l'hégémonie occidentale et en promouvant un discours alternatif basé sur l'émancipation et l'égalité des États.

Ce processus de socialisation, en théorie, devait favoriser également la diffusion de nouvelles normes sociales à l'échelle internationale, notamment au sein des enceintes onusiennes, où la question coloniale fut progressivement requalifiée en une problématique de justice et de paix mondiales. Dès lors, la lutte contre le colonialisme ne relevait plus uniquement d'intérêts nationaux ou régionaux mais s'inscrivait dans une transformation structurelle du droit international, illustrant la capacité des acteurs émergents à redéfinir les cadres normatifs globaux.²²⁰ En revanche, comme le souligne Mutua, l'héritage institutionnel et conceptuel de la SDN a continué d'influencer la structuration du discours sur le terrorisme, notamment en marginalisant les luttes pour l'autodétermination, lesquelles furent souvent assimilées à des formes de violence illégitimes plutôt qu'à des revendications politiques légitimes²²¹.

C'est dans ce cadre général qu'était conduite, sur l'invitation de l'AGNU, l'étude par la Commission du droit international d'un projet de code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité²²². Le terrorisme international réapparut ainsi sous une nouvelle configuration normative, désormais envisagé comme un crime menaçant l'ordre international.

Or, cette construction juridique du terrorisme posait une question fondamentale : dans quelle mesure les normes élaborées au sein des institutions internationales reflétaient-elles une approche véritablement universelle du phénomène, ou, au contraire, perpétuaient-elles une vision sélective, façonnée par les rapports de pouvoir hérités du système westphalien et de l'ère coloniale ?

2. Le traitement du terrorisme dans le projet de code des crimes de 1954

La Commission du droit international (CDI) fut créée par la résolution 174(II) du 21 novembre 1947 de l'Assemblée Générale des Nations Unies avec pour mandat de « provoquer des études et faire des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification ».²²³

²²⁰ M. Finnemore et K. Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *op. cit.*

²²¹ M.W. Mutua, « What Is TWAIL? », *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, vol. 94, 2000, p. 31.

²²² A/RES/95(I) : Par. 2 : Invite la Commission chargée de la codification du droit international, créée par la résolution de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1946, à considérer comme une question d'importance capitale les projets visant à formuler des crimes commis contre la paix et la sécurité de l'humanité [...].

²²³ Création d'une Commission du droit international, A/RES/174(II), 21 novembre 1947.

Par.2 : « Reconnaissant la nécessité de donner effet à l'article 13, paragraphe 1, sous-paragraphe a, de la Charte, stipulant que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification ».

La Seconde Guerre mondiale ayant été marquée par la commission des pires atrocités, les forces alliées ont promptement mis en place des juridictions pénales internationales afin de poursuivre et juger les grands criminels de guerre²²⁴. Toutefois, certaines incriminations soulevèrent des critiques quant à leur compatibilité avec le principe fondamental du droit pénal *nullum crimen sine lege praevia*. Pour répondre à ces préoccupations, l'Assemblée générale, par sa résolution 95(I) du 11 décembre 1946, adopta à l'unanimité les principes juridiques consacrés dans le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg²²⁵. C'est donc en vue de combler le vide juridique ou l'imprécision de règles juridiques existantes que l'Assemblée générale « invit[ait] la Commission chargée de la codification du droit international [...] à considérer comme une question d'importance capitale les projets visant à formuler, dans le cadre d'une codification générale des crimes commis contre la paix et la sécurité de l'humanité ou dans le cadre d'un Code de droit international, les principes reconnus dans le statut de la Cour de Nuremberg et dans l'arrêt de cette Cour »²²⁶. Dès lors, se posait la question de savoir si les situations d'occupation, de colonisation et les guerres de libération nationale devaient être intégrées dans le champ des infractions à encadrer.

Conformément à son Statut, la Commission du droit international (CDI) était initialement composée de quinze membres (article 2), « élus par l'Assemblée générale sur une liste de candidats présentés par les gouvernements des États membres de l'Organisation des Nations Unies » (article 3). L'article 15 du Statut définit le « développement progressif du droit international » comme la rédaction de conventions portant sur des matières non encore réglementées ou insuffisamment développées dans la pratique des États. De même, l'expression *codification du droit international* est employée, « pour couvrir les cas où il s'agit de formuler avec plus de précision et de systématiser les règles du droit international dans des domaines dans lesquels il existe déjà une pratique étatique considérables, des précédents et des opinions doctrinales »²²⁷.

“Reconnaissant l'utilité de créer une commission composée de personnes possédant une compétence reconnue en droit international et dont l'ensemble assure la représentation des formes principales de civilisation et des principaux systèmes de droit”.

²²⁴ Le statut et le jugement du tribunal de Nuremberg. Histoire et analyse, Mémoire du Secrétaire général, A/CN.4/5, 3 mars 1949. Le Tribunal Militaire International de Nuremberg est né de l'Accord de Londres signé le 8 août 1945 entre les principales quatre nations alliées.

Le Tribunal Militaire international pour l'Extrême-Orient (Tokyo) créé par une proclamation du 19 janvier 1946 émanant du commandant en chef des forces Alliées en Extrême-Orient, le Général McArthur (<https://ihl-databases.icrc.org/dih-traites/INTRO/350?OpenDocument>)

²²⁵ R. Kolb, *Droit International Pénal, précis*, Bruxelles, Helbing Lichtenhahn, Bruylant, 2008, pp. 35, 41.

²²⁶ A/RES/95(I), par. 4.

²²⁷ Y.-L. Liang, « The progressive development of international law and its codification under the United Nations », *Proceedings of the American Society of International Law at its annual meeting*, vol. 41, 1947, pp. 24-40.

Toutefois, ces principes généraux soulèvent deux problématiques majeures, à la fois sur la substance des travaux de la CDI et sur sa composition. D'une part, le mandat confié à la Commission impliquait la systématisation et la codification des pratiques des États indépendants de l'époque, c'est-à-dire celles des puissances coloniales et des États occidentaux, à l'exclusion des pratiques juridiques des territoires colonisés. Ce processus, en consacrant exclusivement les traditions normatives des États souverains d'alors, a marginalisé les perspectives et intérêts des peuples sous domination coloniale. L'intersubjectivité des normes en construction au sein de la CDI reflétait ainsi les structures de pouvoir en vigueur, dans lesquelles les États colonisateurs définissaient unilatéralement les cadres normatifs internationaux. En effet, sans préjuger de leur compétence, il est hautement probable que les experts désignés par les États et élus par l'Assemblée générale aient conduit leurs travaux en tenant compte des orientations politiques et juridiques des gouvernements en exercice²²⁸, soit en adoptant une approche conforme aux intérêts de ces derniers, soit en s'appuyant sur les traditions juridiques prédominantes dans leurs systèmes nationaux respectifs²²⁹.

D'autre part, la composition de la CDI témoignait de cette asymétrie structurelle. Les colonies, dépourvues de souveraineté internationale, ne pouvaient proposer de candidats à la Commission et n'étaient donc pas représentées dans les débats. En conséquence, les experts désignés par les États membres reflétaient les traditions juridiques de leurs pays d'origine et, plus largement, l'ordre normatif dominant au sein de l'Assemblée générale de l'époque. La nature même des critères de sélection, qui visaient à assurer « la représentation des *formes principales de civilisation* et des principaux systèmes de droit »²³⁰, selon les termes de la résolution portant création de la CDI, traduisait une vision hiérarchisée du monde juridique, dans laquelle les systèmes juridiques des peuples colonisés étaient relégués à la périphérie du droit international en formation. Cette absence de représentation africaine eut des conséquences directes sur l'élaboration des normes internationales.

Par sa résolution 177(II) du 21 novembre 1947, l'Assemblée générale confia à la CDI la préparation d'un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité²³¹. Or, aucun représentant des pays africains, toujours sous domination coloniale, ne participa aux six années jusqu'en 1954²³², alors même

²²⁸ Sur la nécessité, pour les membres de la CDI, de ne pas se départir au cours de leurs travaux de l'orientation générale des États, voir notamment: *Annuaire CDI*, 1995, Vol. I, A/CN.4/SER.A/1995, New York et Genève, 1997, p. 4-5, par. 19.

²²⁹ *Ibid.* p.15 par.2.

²³⁰ A/RES/174 (II), par. 7. (nous soulignons)

²³¹ Formulation des principes reconnus par le Statut de la Cour de Nuremberg et dans l'arrêt de cette Cour, A/RES/177(II) A, 21 novembre 1947, par. b.

²³² Report of the international law commission to the general assembly, A/2693, A/CN.4/88, *Extract from the Yearbook of the International Commission*, Vol. II, 1954:

Les membres et participants étaient originaires des Pays suivants : Brésil, Mexique, États Unis, Pays-Bas, Cuba, Chine, Syrie, URSS, Grande Bretagne, Inde, Bolivie, Suède, France, Grèce, Tchécoslovaquie .

que les conflits coloniaux et les violences systématiques qui en résultaient relevaient directement des crimes envisagés.

Le rapporteur spécial de la CDI, M. Spiropoulos, présenta un projet de code comprenant une liste de neuf infractions, dont l'une était intitulée « *Organized terroristic activities carried out in another State* »²³³. Cette catégorisation, élaborée sans prise en compte des dynamiques de résistance anticoloniale, illustre la manière dont les cadres normatifs internationaux émergents ont été façonnés par les conceptions dominantes de l'époque, marginalisant ainsi les luttes pour l'autodétermination. Cette asymétrie normative révèle l'importance des processus de socialisation dans la construction du droit international, où l'absence des acteurs africains au sein des enceintes onusiennes a contribué à l'exclusion de leurs revendications et de leur expérience juridique de la codification internationale.

Cette distinction apparaîtra clairement lors de l'analyse de la place accordée à la notion de terrorisme, ainsi qu'aux actes susceptibles d'être qualifiés comme tels, avant l'intégration des États africains au processus de production normative relatif au projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, comparée à celle qui lui a été réservée après leur participation à ces travaux.

B. Le terrorisme comme crime contre la paix et la sécurité de l'humanité

Cette partie examinera, en premier lieu, la manière dont la question du terrorisme international fut traitée dans le cadre des Nations Unies après l'échec de la Convention de 1937, alors que l'Europe connaissait une période de paix relative et que les mouvements pro-indépendance prenaient de l'ampleur durant la Guerre Froide [1]. Ensuite, nous analyserons spécifiquement le traitement du terrorisme dans le projet de code des crimes de 1954 [2].

1. La CDI et la définition du terrorisme international : entre héritage de 1937 et responsabilité étatique

Sur proposition du Rapporteur de la CDI, l'infraction de « *organized activities carried out in another State* » a été examinée en tant que crime contre la paix et la sécurité internationales²³⁴. La principale référence

²³³ *Extract from Yearbook of ILC, 1950, Vol. II, A/CN.4/25, p. 277.*

Liste des crimes: Crime No. I The use of armed force in violation of international law and, in particular, the waging of aggressive war. Crime No. II The invasion by armed gangs of the territory of another State. Crime No. III The fomenting, by whatever means, of civil strife in another State. Crime, No. IV Organized terroristic activities carried out in another State. Crime No. V Manufacture, trafficking and possession of weapons the use of which is prohibited by international agreements. Crime No. VI The violation of military clauses of international treaties defining the war potential of a State, namely, clauses concerning; Crime No. VII The annexation of territories in violation of international law. Crime No. VIII 1. The Commission of any the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such : Crime No. IX Violations of the laws or customs of war.

²³⁴ *Ibid.*, p. 277.

des membres de la CDI en matière de terrorisme était la Convention de Genève de 1937 sur la prévention et la répression du terrorisme²³⁵. Certains considéraient que la définition des actes terroristes prévue par cette convention était suffisamment claire²³⁶ et pertinente²³⁷, tandis que d'autres doutaient de l'opportunité de s'y référer puisqu'elle avait été ratifiée par un seul pays²³⁸ et n'était jamais entrée en vigueur²³⁹.

L'intégration de l'infraction de terrorisme dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité n'a pas fait l'objet de véritables débats, pas plus que sa définition, à laquelle une référence était faite à l'article 1 de la Convention de 1937²⁴⁰. Pourtant, une discussion sur cette définition aurait pu être suscitée, dans la mesure où le projet s'inscrivait dans une démarche de réexamen des normes existantes et que près de vingt ans s'étaient écoulés depuis l'adoption de cette définition.

L'association entre la dimension internationale de la notion de « terrorisme » et les concepts de « paix et sécurité » n'était pas nouvelle, ayant déjà été opérée lors des travaux du Comité de la Société des Nations²⁴¹. Cette approche anticipait en outre la conception africaine du terrorisme international²⁴².

Cependant, un débat a émergé quant aux sujets susceptibles d'être titulaires de la responsabilité des actes de terrorisme au sens du projet de code : les personnes privées ou les États ? En vertu de la Convention de 1937, seuls les individus étaient visés par l'infraction de terrorisme, les États en étant exclus. Leurs obligations se limitaient à celles de « s'abstenir de tout fait destiné à favoriser les activités terroristes contre un autre État et d'empêcher les actes par lesquels elles se manifestent »²⁴³, ainsi qu'à des devoirs de prévention (article 2), de répression (article 3) et de criminalisation du terrorisme au niveau interne

No. IV Organized terroristic activities carried out in another State.

²³⁵ *Yearbook ILC*, 1950, Vol. I, A/CN.4/Ser.A/1950, New York, 1958, par. 21.

²³⁶ *Ibid.*, p. 127, par. a.

²³⁷ *Ibid.*, p. 217, par. 24.

²³⁸ *Yearbook of the ILC*, 1951, Vol. I, A/CN.4/SER.A/1951, New York, 1957, p. 183, par. 75.

²³⁹ *Ibid.*, p. 218, par. 103.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 218, par. 104. La seule fois où un membre de la Commission a évoqué l'inopportunité d'y faire référence, il a été répondu que : « although it had never entered into force, it nevertheless expressed the views of 40 States which had thought it necessary to take measures against terrorist activities ».

²⁴¹ Voir chapitre intitulé « b. Le mobile « politique » du terrorisme et son incidence sur la paix internationale dans un contexte colonial ». Au cours des débats au sein de la CIRT, la Roumanie intervenait en soutenant que « L'extrême gravité des effets du terrorisme politique portait atteinte à des « biens juridiques de haute valeur dont la protection constitue une condition essentielle pour le maintien des rapports de bonne entente entre les Etats et, partant, de la paix internationale ».

Voir aussi « L'URSS estimait à son tour que « l'accord sur la Convention] [...] devait avoir pour but et pour objet d'organiser entre les Etats contractants une action commune destinée à combattre les menées terroristes qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales ». (Chap. b. Le Mobile politique ...).

²⁴² Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, Annexe Projets de propositions et suggestions présentés aux trois sous-comités pléniers. Sous-comité plénier des causes sous-jacentes du terrorisme international. Suggestion présentée par l'Algérie, p. 25-27.

²⁴³ Article 1.1 de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de 1937.

(article 4). La violation de ces obligations ne constituait pas, au sens de la convention de 1937, un acte de terrorisme imputable à l'État. Cette question a été discutée au sein de la CDI, donnant lieu à une opposition entre deux positions doctrinales.

D'une part, certains membres considéraient que « even an isolated individual could constitute a threat to peace when he carried on terroristic activity »²⁴⁴ estimant que des actes commis par des individus sur le territoire d'un autre État relevaient de l'infraction, comme en témoignait l'exemple de l'assassinat du roi de Yougoslavie en France²⁴⁵. Selon cette approche, « terrorism always constituted a threat to peace »²⁴⁶, sa dimension internationale étant appréciée selon deux critères alternatifs : un critère externe fondé sur l'existence d'un élément international et un critère interne reposant sur l'évaluation de l'impact social de l'acte terroriste, en se posant la question suivante : « did social disturbance result from that terroristic activity? »²⁴⁷. Ainsi, selon cette perspective, il suffisait qu'un individu, sans qu'un lien avec un État ne soit établi, commette un acte ayant une portée internationale pour que celui-ci soit qualifié de terrorisme au sens du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité²⁴⁸.

À l'inverse, une autre position soutenait que « an act of terrorism committed by individuals was a crime which should be prevented and punished by ordinary law. There might quite possibly be no intention whatever of disturbing international peace »²⁴⁹. Selon cette conception, « for a crime under international law to exist, an international element was essential. In the case of terroristic activity, the international element was [...] constituted by the fact that such activity was directed against another State »²⁵⁰. Cette approche imposait un lien inextricable entre l'acte et la responsabilité d'un État pour que celui-ci puisse être qualifié de terrorisme international.

Faute de consensus, la Commission a été consultée « on the question whether it wished to exclude from the code, and consequently from the category of international crimes, terroristic acts of a purely personal nature, organized or committed without the intervention of the constitutionally responsible rulers ». Par six voix contre quatre, la Commission décida d'exclure ces actes du champ du projet de code²⁵¹. Lorsqu'elle fut interrogée différemment sur la possibilité d'inclure « acts of terrorism by individuals acting on their own account and having no connection with the constitutionally responsible rulers », la Commission se prononça, par six voix contre quatre, contre leur inclusion²⁵².

²⁴⁴ A/CN.4/Ser.A/1950, *op. cit.*, p. 127, par. 24.a.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 140. par. 29.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 141. par. 47.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 141. par. 49.

²⁴⁸ *Ibid.*, p.129. par. 47.

²⁴⁹ *Ibid.*, p.140. par. 46.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 141. par. 48.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 141. par. 51.a.

²⁵² *Ibid.*, p. 141. par. 52.

Contrairement aux dispositions de la convention de 1937, au sens du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, l'action ou l'omission de l'État constituait désormais un élément essentiel de l'infraction de terrorisme. Ainsi, la conception de la dimension internationale du terrorisme individuel s'éloignait progressivement de l'approche européenne dominante, fondée sur l'autonomie des actes terroristes individuels, pour se rapprocher d'une approche intégrant la nécessité d'un lien de rattachement entre l'acte et l'État. Cette évolution était cohérente avec l'objectif même du projet de code, visant à sanctionner des crimes d'une gravité exceptionnelle, généralement difficiles à concevoir sans l'appui, direct ou indirect, d'un État. En tout état de cause, cette approche se rapprochait de la notion de terrorisme d'État telle que défendue ultérieurement par les États africains, en insistant sur la centralité de la responsabilité étatique dans la qualification des actes terroristes. Au cours des débats, la question de l'auteur de l'acte a ainsi été intrinsèquement liée à la dimension internationale du terrorisme, une évolution qui a eu des implications directes sur l'appréciation des actes commis dans un contexte colonial.

2. Les luttes anticoloniales: terrorisme interne ou international

Les participants s'accordaient sur l'inclusion du terrorisme international dans la liste des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (CPSH), mais divergeaient quant aux critères permettant d'établir l'internationalisation du terrorisme. Pendant les discussions sur son incrimination en tant que crime contre la paix et la sécurité de l'humanité, la majorité des territoires africains étaient encore sous statut colonial²⁵³, de territoire occupé, ou d'État protégé²⁵⁴. Dès lors, une question fondamentale se posait : les violences survenant dans ces territoires pouvaient-elles être qualifiées de terrorisme ? Et si oui, relevaient-elles d'un terrorisme interne ou international ? Cette distinction était déterminante, car dans le premier cas, l'application relèverait du droit interne, tandis que dans le second, l'infraction entrerait dans le cadre du terrorisme en tant que crime contre la paix et la sécurité de l'humanité.

L'un des participants souligna une similarité entre les infractions III (Crime No. III : « The fomenting, by whatever means, of civil strife in another State ») et IV (Crime No. IV : « Organized terroristic activities

²⁵³ Les obligations découlant des régimes de mandats avec la SDN continueront à incomber sur les puissances, mais sous le régime des tutelles avec l'ONU.

À ce sujet voir :

A/RES/ 338(IV) et *Statut international du Sud-Ouest africain, Avis consultatif: C.I.J. Recueils 1950,p.128.*

²⁵⁴ M.N. Shaw, *International Law, op. cit.*p. 216.

"A distinction is sometimes made between a protectorate and a protected state. In the former case, in general, the entity concerned enters into an arrangement with a state under which, while separate legal personality may be involved, separate statehood is not. In the case of a protected state, the entity concerned retains its status as a separate state but enters into a valid treaty relationship with another state affording the latter certain extensive functions possibly internally and externally."

carried out in another State ») du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité internationale²⁵⁵. Il relevait que « in both cases, the crimes could be considered as crimes under international law, provided they were international in their scope and consequences. When, however, it was merely a question of terroristic activities carried on in a single State and having only national implications, such activities would constitute a national crime and should [...] be judged by a national tribunal²⁵⁶ ». Cette analyse fut appuyée par un autre participant qui nota l'existence d'une "certain analogy between Crime N. III and Crime n. IV , since the question of the criminal responsibility of isolated individuals under international law arose in both cases »²⁵⁷. Il fut proposé que l'article III s'articule comme suit: " the fomenting of civil war in another State or organized terroristic activities carried on another State"²⁵⁸.

Cependant, ces deux infractions relèvent de cadres juridiques distincts. Une guerre civile constitue un conflit armé non international. Son internationalisation pourrait découler de l'intervention d'un État tiers répondant à certains critères ²⁵⁹. Dans ce cas, un phénomène initialement interne se verrait internationalisé. Toutefois, une guerre civile ne constitue pas, en soi, un acte de terrorisme.

Dans le second cas, afin de démontrer la dimension internationale des actes de terrorisme commis sur un territoire par des individus isolés, un exemple emblématique fut avancé : « The assassination of King Alexander of Yougoslavia at Marseilles was perpetrated by the Ustashi and their terroristic activity, directed against the Head of their own State and culminating in an assassination committed on the territory of another State, had been tolerated by a foreign government"²⁶⁰. Il fut rappelé que "the act of the assassins of Marseilles was [...] by virtue of its international repercussions, a crime under international law, even if the assassins had not been acting in liaison with any government"²⁶¹. Un autre exemple fut présenté pour insister sur le caractère international de certains actes internes : « the case of a head of a government who, in order to prevent war, took certain repressive measures against warmongering persons or groups and was then assassinated on the territory of his own country by terrorists of his own country against whom he had just taken repressive measures. Such an assassination might have a terrible consequence and even give rise to war. An act of that nature was undoubtedly a crime coming within the sphere of international law, although committed entirely on the territory of a single State"²⁶².

²⁵⁵ A/CN.4/Ser.A/1950, *op. cit.*, p. 127, par. 22.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 127. par. 25.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 127. par. 22.

²⁵⁹ Voir notamment R. Kolb, *Droit International Pénal*, *op. cit.*, p. 129 .

²⁶⁰ A/CN.4/Ser.A/1950 , *op. cit.*, p. 128. par. 30.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 128, par. 38.

²⁶² *Ibid.*, p.129. par. 47.

Ces réflexions soulèvent une question centrale, formulée de manière polémique par un membre de la Commission hostile à cette approche : « The assassination of Ghandi [is] a national or an international crime. That assassination had revolted the whole of mankind »²⁶³. Si l'on retient ce critère, l'assassinat de cette personnalité politique pourrait être considéré comme un acte de terrorisme international au sens du projet de code, sa dimension internationale découlant de ses effets sur la communauté internationale. Ce raisonnement ouvrirait alors une brèche dans laquelle s'inséreraient tous les assassinats politiques perpétrés sur les territoires colonisés contre les leaders de la lutte anticoloniale, question pourtant centrale dans notre analyse. À l'époque, reconnaître de tels actes comme du terrorisme international relevait de l'hérésie. Pourtant, l'une des pierres angulaires de l'approche africaine réside précisément dans cette reconnaissance.

S'agissant de l'approche privilégiant un critère international externe – par exemple lorsque l'auteur est ressortissant d'un État autre que celui où il commet l'acte –, la problématique devient plus complexe lorsque ce critère est lié au statut du territoire où l'infraction est perpétrée. La question ne se pose pas lorsqu'un ressortissant d'un État A commet une infraction sur le territoire d'un État B occupé par A : le critère international est ici évident, justifiant l'assimilation de l'acte à du terrorisme international²⁶⁴.

En revanche, qu'en est-il lorsqu'un ressortissant de l'État A commet un assassinat politique d'une portée internationale sur le territoire d'une colonie ou d'un territoire B sous la tutelle de A ? Pour certains, cette situation suffirait à conférer à l'infraction une dimension internationale. Pour d'autres, l'absence de portée véritablement internationale empêcherait de qualifier l'acte de terrorisme international.

Pourtant, la reconnaissance d'un assassinat politique par un individu ou un groupe comme crime contre la paix et la sécurité internationales, sans nécessité de démontrer un lien avec un groupe ou un État – comme dans le cas de mercenaires –, rejoint une problématique centrale de l'approche africaine du terrorisme, qui assimile le mercenariat à un acte terroriste.²⁶⁵ Dès lors, la référence à l'assassinat de Gandhi, évoquée par le juriste brésilien M. Gilberto Amado lors des travaux de la CDI, n'était pas anodine. Elle traduisait un intérêt croissant de la conscience internationale pour les actes commis sur les territoires coloniaux.

À l'issue des débats au sein de la Commission, la position qui a prévalu repose sur la nécessité de démontrer un lien de connexité entre l'infraction, son auteur et un État étranger afin qu'un acte puisse être qualifié de crime de terrorisme en tant que crime contre la paix et la sécurité de l'humanité. L'idée selon laquelle un acte commis par un individu privé, sans lien avéré avec un État, pourrait être assimilé à

²⁶³ *Ibid.*, p. 129. par. 50.

²⁶⁴ Voir l'article 2 commun aux 4 Conventions de Genève de 1949.

²⁶⁵ A/9028, Annexe. Projet de propositions et suggestions présentés aux trois sous-comités pléniers. Projet de proposition présenté par le Groupe non-aligné. P. 23.

un acte de terrorisme de dimension internationale a été expressément rejetée. Par conséquent, de tels actes ne furent pas retenus comme des crimes au sens du projet de code²⁶⁶.

À la suite de cette décision de rejet, la Commission, dans son rapport de 1951 à l'Assemblée générale, établira une liste des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. À l'article 2.6, elle formulera ainsi l'infraction de terrorisme :

“(6) The undertaking or encouragement by the authorities of a State of terrorist activities in another State, or the toleration by the authorities of a State of organized activities calculated to carry out terrorist acts in another State”.

Elle précisera, en se référant à l'article 1 de la Convention de 1937, que ces crimes ne peuvent être commis que par les autorités d'un État²⁶⁷.

Dans la version de 1954 du projet, le terrorisme sera introduit sous la formulation suivante :

« le fait, pour les autorités d'un Etat, d'entreprendre ou d'encourager des activités terroristes dans un autre Etat, ou le fait, pour les autorités d'un Etat, de tolérer des activités organisées calculées en vue de perpétrer des actes terroristes dans un autre Etat”²⁶⁸.

Toutefois, les travaux de la Commission sur l'élaboration du code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité seront suspendus en 1954 et interrompus pendant plusieurs années²⁶⁹. Ce n'est qu'en 1981, par sa résolution 36/106, que l'Assemblée générale des Nations Unies demandera à la Commission du droit international (CDI) de reprendre l'examen du projet²⁷⁰.

Les travaux reprendront dans un contexte radicalement différent : les États africains, auparavant colonisés, auront accédé à l'indépendance, intégré l'ONU et participeront activement aux travaux de la CDI. La nouvelle répartition géographique au sein de la Commission entraînera une majorité composée d'États africains, de membres du bloc soviétique et de représentants du groupe des non-alignés. Ce bouleversement aura un impact direct sur le calendrier et la teneur des débats.

²⁶⁶ A/CN.4/Ser.A/1950, *op. cit.* . Pour ces discussions se référer aux par. 20 à 60.

²⁶⁷ *Extract from the Yearbook of the ILC*, 1950, Vol. II, A/CN.4/48 and Corr.1 & 2, A/1858, New York, 1951, p. 135.

²⁶⁸ *Extract from the Yearbook of the ILC*, 1954, Vol. II, A/CN.4/88, A/2693, New York, 1954. Il s'agit du texte du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, adopté par la Commission à sa sixième session, en 1954, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session. Le rapport, qui contient également des commentaires sur les projets d'articles, est reproduit dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 1954, vol. II.

Pour la version anglaise: (6) The undertaking or encouragement by the authorities of a State of terrorist activities in another State, or the toleration by the authorities of a State of organized activities calculated to carry out terrorist acts in another State.” Document: A/CN.4/88 Report of the International Law Commission Covering the Work of its Sixth Session, 3 28 July 1954, Official Records of the General Assembly, Ninth Session, Supplement No. 9 (A/2693) Topic: Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1954 ,vol. I. p. 151.

²⁶⁹ Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, A/RES/ 897 (IX), 4 décembre 1954.

L'Assemblée générale suspendit l'examen au motif que cet examen était lié à la définition de l'agression, qui avait été confiée à un comité spécial n'était pas encore terminé.

²⁷⁰ Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, A/RES/36/106 , 10 décembre 1981.

Les interventions des membres seront influencées par plusieurs facteurs : l'orientation politique de leur gouvernement, leur héritage colonial et leur tradition juridique. De plus, le climat international sera marqué par un essor du développement des droits de l'homme, ce qui se reflétera dans les discussions²⁷¹. Il est surprenant de constater qu'après la Seconde Guerre mondiale, période durant laquelle certaines doctrines ont conceptualisé le nazisme, le fascisme et le stalinisme comme des formes de « terrorisme d'État », le débat sur cette notion n'ait pas eu lieu de manière approfondie dans les enceintes internationales²⁷². Cette absence de débat peut s'expliquer par le fait que la reconnaissance du terrorisme d'État ne servait pas les intérêts des grandes puissances, tous blocs confondus, lesquelles étaient parfois elles-mêmes engagées dans des pratiques susceptibles d'être qualifiées comme telles. Dans le cadre desdits débats, le texte de référence en matière de terrorisme ne sera plus la Convention contre le terrorisme de 1937 mais plutôt la résolution 3034 de 1972. Pour illustrer l'importance de la participation de tous les États aux travaux des organes onusiens, il est pertinent de citer l'intervention d'un délégué africain lors d'une session de 1965, qui traduit bien cet état d'esprit :

“Soucieuse d'assurer une représentation géographique équitable, la Commission a voulu remplacer un Africain par un autre Africain [...] [L]e rôle de la Commission [de droit international] est de donner une expression juridique aux grands courants de toutes les civilisations, reflétés dans le droit des gens et, par-là, de les consacrer et les renforcer. Plus que jamais, le droit international doit mériter sa vocation œcuménique. L'expression juridique à trouver sera non plus celle de la volonté d'un club de nations, mais celle de la volonté constructive, et donc plus durable, d'un consensus universel. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'avènement de la coexistence pacifique et de la décolonisation a marqué de son empreinte l'évolution du droit international dont l'essor des pays d'Asie et d'Afrique ne pouvait manquer de remodeler la physionomie : à un ordre international nouveau doit correspondre un ordre juridique nouveau. La Commission a un rôle capital à jouer pour mener à bonne fin cette tâche aussi vaste que difficile”²⁷³.

CONCLUSION

L'analyse de ce premier volet met en évidence l'absence des États africains lors du processus initial de conception de la notion de terrorisme dans le cadre du droit international. Les puissances dominantes de l'époque ont façonné cette définition selon leurs propres intérêts, excluant délibérément toute corrélation entre le terrorisme et les questions coloniales. Bien au contraire, elles ont systématiquement

²⁷¹ A/RES/1514(XV); A/RES/2625 (XXV); A/RES/3034(XXVII) ; Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, New York, 30 novembre 1973, *Recueil des Traités*, vol. 1015, p. 243.

²⁷² A. Hübschle, « The T-word: Conceptualising terrorism », *op. cit.*, p.6.

²⁷³ *Annuaire CDI*, 1965, Vol. I, A/CN.4/SER.A/1965, New York, 1965, p.163, par.2-3.

cherché à maintenir ces dernières en dehors du champ de la régulation internationale, consolidant ainsi un ordre juridique conforme à leur position hégémonique.

Les débats ayant opposé ces puissances ont mis en lumière des divergences quant aux critères d'internationalisation du terrorisme, tout en restant confinés à une approche étatique du phénomène. En insistant sur la connexité entre l'infraction et un État étranger, les discussions ont évacué toute considération sur les actes de violence liés aux mouvements de libération nationale ou aux résistances contre l'occupation coloniale.

Ce contexte historique et juridique permet désormais d'appréhender l'originalité de l'approche africaine. En s'insérant dans un cadre où les normes internationales ont été élaborées en leur absence, les États africains ont dû, après leur accession à l'indépendance, déconstruire et redéfinir ces paradigmes pour mieux refléter leur propre réalité historique et politique. Cette dynamique illustre le processus constructiviste selon lequel les normes du droit international ne sont ni figées ni universelles, mais le produit d'interactions et de rapports de force, susceptibles d'évoluer sous l'impulsion de nouveaux acteurs.

Titre II: Processus de construction d'une spécificité africaine en matière de terrorisme international à l'échelle internationale

Ce Titre II, "Processus de construction d'une spécificité africaine en matière de terrorisme international à l'échelle internationale", est structuré en deux chapitres. Le Chapitre I retrace la transition des États africains de la marginalité à un rôle significatif dans l'orientation du droit international en matière de terrorisme, explorant leur accession à l'indépendance et son impact sur la conceptualisation du terrorisme, ainsi que l'incidence de leur souveraineté sur leurs prérogatives face aux nouvelles formes d'attaques. Le Chapitre II est consacré aux principes africains face aux enjeux de définition et de prévention du terrorisme international, analysant la place centrale des États africains dans le traitement de cette question via la résolution 3034 (XXVII) de 1972 et détaillant la spécificité de leur approche définitionnelle et préventive.

Chapitre I: Les États africains face au terrorisme international : de l'exclusion à l'affirmation normative

Section I. Les États africains : d'entités aux marges du droit international à acteurs significatifs dans l'orientation du droit international en matière de terrorisme international

La Section I explorera la transformation des États africains, passant d'entités marginales à des acteurs influents dans l'orientation du droit international du terrorisme. Nous examinerons d'abord leur accession à l'indépendance et son impact sur la conceptualisation du terrorisme, analysant la notion de marginalité en

droit international et les implications juridiques des déclarations d'octroi de l'indépendance [A]. Ensuite, nous étudierons l'incidence de cette souveraineté sur les prérogatives des États africains face aux nouvelles formes d'attaques terroristes, en nous penchant sur la Charte de l'OUA et la formulation initiale de leurs positions à l'ONU concernant la non-intervention, l'autodétermination et le terrorisme [B].

A. De l'exclusion à l'affirmation : l'accession à l'indépendance et sa portée sur la conceptualisation du terrorisme en droit international

Cette partie A explorera la transition des États africains de l'exclusion à l'affirmation sur la scène internationale et ses implications pour la conceptualisation du terrorisme. Premièrement, elle définira la notion de "marginalité" en droit international pour contextualiser l'absence des États africains dans les débats sur le terrorisme avant leur indépendance [1]. Deuxièmement, elle analysera la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, examinant les enjeux et implications juridiques de cette déclaration, notamment le concept de lutte pour l'autodétermination en lien avec la notion de terrorisme [2].

1. La notion de « marginalité » en droit international et le terrorisme

Le concept de marginalité est central dans cette analyse, car, selon notre thèse, l'élaboration de la notion de terrorisme international a suivi une orientation déterminée en raison de l'absence des États africains sur la scène internationale avant leur accession à l'indépendance. Cette exclusion structurelle a conduit à leur non-participation, en tant qu'États souverains, membres d'organisations internationales ou représentants d'intérêts africains au sein des instances où les questions relatives au terrorisme étaient débattues et définies.

Le Petit Robert de la langue française définit la marginalité comme suit :

« Qui est dans la marge. [...] Qui n'est pas central, principal. [...] Personne vivant en marge de la société parce qu'elle refuse les normes ou n'y sont pas adaptée. Alliance entre les opprimés du tiers-monde et les marginaux du monde occidental. [...] Des groupes marginaux. »²⁷⁴

Cette problématique s'inscrit dans le cadre de l'émergence du droit international moderne des États-nations, issu de la doctrine westphalienne classique du droit international selon laquelle l'État-nation constitue l'acteur principal, voire exclusif, des relations internationales.²⁷⁵ Ce paradigme a été consolidé en 1945 avec la création de l'Organisation des Nations Unies, qui repose sur un système fondé sur la

²⁷⁴ « Marginalité », *Petit Robert de la langue française*, 2006, p. 1572.

²⁷⁵ G. Arangio-Ruiz, « Sulla dinamica della base sociale nel diritto internazionale », in *Annali della Facoltà giuridica dell'università degli studi di Camerino*, vol. 21, 1954, pp. 1-180; P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 9e éd., Paris, Dalloz, 2008, p. 1.

souveraineté étatique et la reconnaissance mutuelle entre États²⁷⁶. Certains auteurs définissent d'ailleurs le droit international comme le *diritto della comunità degli Stati*²⁷⁷. L'acquisition du statut d'État souverain confère des droits, des obligations et des capacités juridiques, notamment celle de participer à la formation du droit international et de défendre les intérêts des populations sous sa juridiction au sein des instances internationales²⁷⁸.

Toutefois, cette conception classique du droit international a fait l'objet de critiques, certaines approches dénonçant son caractère systématiquement excluant. Le courant des Third World Approaches to International Law (TWAIL) considère ainsi que le droit international, historiquement façonné par l'Europe chrétienne et fondé sur les valeurs de la civilisation occidentale, a été confronté, dans l'ère postcoloniale, à une contestation visant à permettre la participation effective des États qui avaient été historiquement marginalisés²⁷⁹. Cette approche était en partie partagée par l'approche communiste du droit international pour qui les principes à promouvoir étaient entre autres les « *principles of equality and self-determination of nations and peoples, primarily aimed against colonialism [...]* » ; « it was also pointed out that international law had to be universal and not artificially divided into capitalist, socialist and third world international law system »²⁸⁰. Les TWAIL vont plus loin en affirmant que le système colonial et la Guerre froide constituaient des formes de droit international fondées sur la domination et l'exclusion²⁸¹.

La portée juridique et pratique de ce droit international classique à l'époque coloniale était significative. La majorité des territoires africains étaient soumis à une domination étrangère, qu'il s'agisse de colonies²⁸², de protectorats²⁸³ ou de territoires sous mandat de la Société des Nations. Ces formes de

²⁷⁶ O. Corten, F. Dubuisson, V. Koutroulis et A. Lagerwall, *A critical introduction to international law*, 2e éd., Éditions de l'Université de Bruxelles, 2024.

²⁷⁷ B. Conforti, *Diritto internazionale*, 7ème ed., Napoli, Editoriale scientifica, 2006, p. 11.

²⁷⁸ P.-M. Dupuy, *Droit international public, Précis, op. cit.*, p. 27-31

²⁷⁹ B.S. Chimni, « Third World Approaches to International Law: A Manifesto », op. cit. ; A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, op. cit. ; Société Française pour le Droit International, *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Colloque d'Aix-en-Provence, 24-25-26 mai 1973, Paris, A. Pedone, 1974; M. Bennouna, *Droit international du développement. Tiers monde et interpellation du droit international*, (Mondes en devenir), Paris, Berger-Levrault, 1983 ; G. Abi-Saab, « The newly independent states and the rules of international law: an outline », *Howard Law Journal*, vol. 8, n° 2, 1962, pp. 97-121; E. Pariotti, *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione*, Padova, CEDAM, 2013, p. 93.

²⁸⁰ K. Grzybowski, *Soviet public international law; doctrines and diplomatic practice*, Leyden, Sijthoff, 1970; J.M.R. St., « Rummaging in the Ruins: Soviet International Law and Policy in the Early Years: Is Anything Left? », *International Law: Theory and Practice*, 1998 ; M.N. Shaw, *International Law, op. cit.*, p. 31-38

²⁸¹ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 43, n° 1/2, 2005, pp. 171-191, p. 187 .

²⁸² J. Salmon, « Territoire d'outre-mer relevant de la souveraineté d'un Etat et jouissant d'un statut de droit public interne distinct de celui de la métropole et subordonné à celle-ci », *Dictionnaire de droit international public*, 2001, p. 194.

Territoire d'outre-mer relevant de la souveraineté d'un Etat et jouissant d'un statut de droit public interne distinct de celui de la métropole et subordonné à celle-ci.

²⁸³ *Ibid.*, p. 905.

domination furent, pendant longtemps, justifiées juridiquement par des doctrines telles que la *mission civilisatrice* ou le *mandat international*²⁸⁴. Dès lors, l'Afrique n'a joué qu'un rôle marginal, voire inexistant, dans l'élaboration du droit international, y compris en matière de définition et de régulation du terrorisme international. L'accès des États africains aux instances internationales passait donc nécessairement par l'accession à l'indépendance, laquelle constituait un préalable juridique à leur reconnaissance en tant que sujets de droit international à part entière.

Cette évolution a été facilitée par la reconnaissance progressive du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, un principe désormais fondamental du droit international²⁸⁵. La lutte pour l'exercice effectif de ce droit a été menée par des mouvements de libération nationale²⁸⁶. Ces mouvements²⁸⁷ ont progressivement obtenu une reconnaissance internationale. Ils ont pu bénéficier d'un soutien diplomatique de l'ONU²⁸⁸ ainsi que d'une assistance militaire légitimée par certaines résolutions onusiennes²⁸⁹.

Relation entre Etats, établie généralement par traité, par laquelle un Etat, par laquelle un Etat, dit protecteur, s'engage à défendre une autre entité territoriale organisée dite protégé ou Etat protégé, contre certains dangers extérieurs ou intérieurs. En contrepartie, l'Etat protégé cède à l'Etat protecteur l'exercice de sa souveraineté dans les relations extérieures et parfois l'exercice de compétences internes dans les domaines militaires, économique et financier.

²⁸⁴ A cet égard, nous suggérons de parcourir la définition de "colonie" dans : R. Savatier, « Colonie », *Nouveau Dictionnaire Dalloz*, 1933, p. 226 à 232.

Ou bien "Une nation a le droit d'explorer et de coloniser par elle-même et par ses nationaux tout territoire non compris dans le domaine d'une nation civilisée" (Calvo, Ch., *Dictionnaire*, t. I, p. 154)

²⁸⁵ A. Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
Charte des Nations Unies (Comme principe conventionnel) : Article 22 du Pacte de la SdN (Comme mission des Puissances mandatrices) ; Art. 1.2 et art. 55 de la Charte des Nations Unies ;
A/RES/1514 (XV), A L323 et Add.1 6.

Comme principe de droit international coutumier :

Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif C.I.J. Recueil 1971, p. 16.

Sahara occidental, avis consultatif; C.I.J. Recueil 1975, p. 12 .

²⁸⁶ M.N. Shaw, « The international status of national liberation movements », *Liverpool Law Review*, vol. 5, 1983, pp. 19-34.

R. Raymond, « People and National Movements, in International Law: achievements and prospects », in *International Law: Achievements and Prospects*, sous la direction de M. Bedjaoui, 1991, p. 101;

H.A. Wilson, *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements*, Oxford, Oxford University Press-Clarendon Press, 1990.

²⁸⁷ Sur la notion de mouvement de libération nationale, voir notamment:

M. Cahen, « Lutte d'émancipation anticoloniale ou mouvement de libération nationale ? », *Revue historique*, vol. 315, n° 1 (637), 2006, pp. 113-138.

²⁸⁸ C. Lazarus, « Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 20, 1974, pp. 173-200.

²⁸⁹ Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/2621 (XXV), 12 octobre 1970. Par. 3.2 « Les Etats membres apporteront toute l'assistance morale et matérielle nécessaire aux peuples des territoires coloniaux dans leur lutte pour accéder à la liberté et à l'indépendance ». (Nous soulignons)

F. Borella, « Le système juridique de l'Organisation de l'Unité Africaine », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 17, 1971, p. 235, 239.

Cette reconnaissance a permis aux mouvements de libération de structurer leurs revendications au sein des enceintes internationales, d'abord par l'intermédiaire d'États tiers ou d'organisations continentales²⁹⁰ et internationales²⁹¹, puis en y siégeant directement²⁹².

Dans ce contexte, une question fondamentale se pose: quels sont les moyens juridiques et politiques dont disposaient les mouvements de libération nationale pour lutter contre la domination coloniale et sortir de cette condition de marginalité internationale ? Cette interrogation soulève notamment la problématique des moyens de lutte légitimes dans le cadre du droit international, et la distinction opérée entre résistance légitime et terrorisme, une dichotomie dont la définition a été largement façonnée par les grandes puissances avant l'entrée des États africains sur la scène internationale²⁹³.

2. Déclaration d'octroi de l'indépendance : enjeu et implications juridiques

a. Projets d'indépendance dans un contexte de guerre froide

La Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux²⁹⁴ marque un tournant significatif de l'équilibre des forces au sein de l'Assemblée générale à travers la consolidation des rapports des Africains avec d'une part le groupe des non-alignés et d'autre part le bloc soviétique.

L'émergence de ces nouveaux acteurs s'inscrit dans une dynamique où le principe de l'égalité souveraine, consolidé par l'article 1 §2 de la Charte des Nations unies, se confronte aux réalités géopolitiques de la Guerre froide. Par leur engagement diplomatique, les États africains et asiatiques ont progressivement contribué à la restructuration des cadres discursifs au sein de l'AGNU, dépassant leur état de marginalité initiale pour inscrire la question de l'autodétermination dans l'ordre du jour onusien.

Les Mouvements de libération nationale reconnus par le Comité de Libération nationale (organe détaché de l'O.U.A.) bénéficiaient de son aide financière et politique.

« Le budget annuel de l'O.U.A. est de 3 millions de dollars pour l'année 1971-72, celui du Comité de Libération est de 2,5 millions de dollars [...]. »

²⁹⁰ L'Apartheid en Afrique du Sud, Rapport du Comité de Libération de l'Organisation de l'Unité Africaine, AHG/Res.5 (I), 17-21 juillet 1964, p. 20.

²⁹¹ Télégramme, en date du 17 juin 1965, adressé au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la déclaration de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, S/6560, 25 juin 1965. En particulier : « déclaration des pétitionnaires et du représentant du Comité de coordination pour la libération de l'Afrique de l'Organisation de l'Unité africaine ».

Aussi : Plainte de la Guinée : Lettre, en date du 4 décembre 1969, adressée au Président du Conseil de sécurité par le chargé d'affaires par intérim de la Guinée (S/9.528), S/PV.1525, 9 décembre 1969, p. 6 par. 47.

²⁹² Participation des territoires non autonomes aux travaux de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, A/RES/1539 (XV), 15 décembre 1960.

²⁹³ A/RES/2625 (XXV). Voir notamment C. Apostolidis, « La résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations unies », *Le Genre humain*, n° 44, 2005, pp. 135-142 ; M. Sornarajah, « Power and justice: third world resistance in international law », *op.cit.*, pp. 19-57 ; M. Dubuy, « Le droit de résistance à l'oppression en droit international public : le cas de la résistance à un régime tyrannique », *Civitas Europa*, vol. 32, n° 1, 2014, pp. 139-163.

²⁹⁴ A/RES/1514(XV).

L'opposition structurelle entre le bloc occidental et le bloc soviétique a catalysé la reconnaissance des mouvements de libération nationale (MLN) comme acteurs légitimes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La compétition idéologique entre les superpuissances a, paradoxalement, permis aux États du Sud de s'affirmer comme une force normative indépendante, notamment à travers l'élaboration d'un projet de déclaration alternatif, porté par 43 États d'Asie et d'Afrique²⁹⁵ différentes de la puissance qui l'a souvent sponsorisée, à savoir l'Union soviétique²⁹⁶. Cette initiative traduisait une volonté d'extraire la question de la décolonisation des logiques de rivalité Est-Ouest et d'affirmer une lecture universaliste du droit à l'autodétermination²⁹⁷.

Cependant, la mise en œuvre de ce droit soulève une problématique centrale pour la qualification du terrorisme en droit international. Le débat au sein de l'AGNU illustre la tension entre deux narratifs concurrents : d'une part, la reconnaissance des MLN comme porteurs d'une lutte légitime contre l'oppression coloniale, et d'autre part, la condamnation des actes de violence susceptibles d'être qualifiés de terroristes. La délégation canadienne, en critiquant l'URSS pour sa position interventionniste, soulignait implicitement le double standard appliqué à la définition de la violence politique : ce qui est considéré comme un acte de libération par certains est perçu comme une menace à l'ordre international par d'autres. Selon le délégué canadien :

« [...] la délégation soviétique, dans chacune de ses interventions, a attaqué les puissances administrantes de façon outrancière, parfois avec violence, presque toujours injuste. Nous croyons donc opportun de rappeler certaines paroles prononcées ici même, au début de la séance, par le Premier Ministre du Canada, [qui] invitait le Président du Conseil des ministres de l'URSS, qui se pose en libérateur des peuples coloniaux, « à donner aux nations qui sont sous sa domination le droit à des élections libres et la possibilité de choisir, de manière véritablement libre, la forme de gouvernement qu'elles désirent »²⁹⁸.

Dans cette opposition frontale, on pouvait déceler l'amorce de la constitution d'un bloc situé en dehors de ces deux logiques.

Le processus de construction d'une identité propre aux États du Sud s'est opéré par une logique de différenciation et d'« auto-identification collective »²⁹⁹, où ces acteurs ont redéfini leur rôle dans le

²⁹⁵ *Ibid.*, A L323 et Add.1 6.

²⁹⁶ Projet de déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, présenté par le Président du Conseil des ministres de l'Union des Républiques socialistes soviétiques à la 869^{ème} séance plénière de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/4502, 23 septembre 1960.

²⁹⁷ M.N. Shaw, *International Law*, op. cit., p. 245.

²⁹⁸ A/RES/1514 (XV), A L323 et Add.1 6, par. 44.

²⁹⁹ A. Acharya, *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Asian Regionalism*, Cornell Studies in Political Economy, Cornell University Press, 2009.

Dans cet ouvrage, l'auteur Acharya explore comment les acteurs du Sud global ont façonné des cadres normatifs autonomes en réponse aux dynamiques de pouvoir internationales, notamment à travers des concepts comme l'« auto-identification collective » et la « localisation normative ». Ces notions expliquent comment les États postcoloniaux ont

système international en se positionnant au-delà des logiques bipolaires de la Guerre froide. Cette autonomisation normative, notamment incarnée par le Mouvement des non-alignés, a permis l'émergence d'une approche africaine du terrorisme fondée sur une lecture contextualisée de la violence politique, distinguant les luttes de libération légitimes des actes terroristes au prisme du droit des peuples à l'autodétermination. En effet, les auteurs du projet de résolution des pays d'Afrique et d'Asie avaient bien précisé dans leurs déclarations à l'Assemblée qu'ils entendaient que « la question de l'indépendance des colonies et territoires sous tutelle restât complètement à l'abri des rivalités des grandes puissances et demeurât soustraite à leurs visées politiques »³⁰⁰. De la marginalité, les Etats africains, en plus de participer aux activités de l'AGNU, commencent progressivement à acquérir une relative autonomie sur certaines questions³⁰¹. Toutefois, il faut le souligner, leurs votes sont loin de constituer un bloc monolithique³⁰² mais elle indique une tendance de groupe, en particulier sur certaines questions³⁰³. La répartition des votes de ce projet sera le reflet de ce qui adviendra dans les trentaines d'années suivantes³⁰⁴. Le texte de la résolution affirmait que « tous les peuples ont le droit de libre détermination »³⁰⁵.

b. Concept de lutte pour l'autodétermination en lien avec la notion de terrorisme dans la déclaration d'octroi d'indépendance

Introduit dans un instrument juridique international pour la première fois à la fin de la seconde guerre mondiale³⁰⁶, le droit à l'autodétermination des peuples a ensuite été consacré par la résolution 1514 de l'Assemblée générale des Nations Unies avec la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples coloniaux³⁰⁷. Le droit à l'autodétermination, vecteur essentiel du processus de décolonisation, était intrinsèquement lié à la pleine souveraineté des peuples sur leur territoire, englobant l'intégrité territoriale

reformulé des normes globales en fonction de leurs propres expériences historiques et politiques, un processus essentiel à la construction d'une approche africaine du terrorisme qui distingue lutte de libération et violence illégitime.

³⁰⁰ A/RES/1514 (XV), A L323 et Add.1 6, par.43.

³⁰¹ *Ibid.*, par. 20.

A titre d'exemple, le Ghana demandera le retrait d'un amendement proposé par l'URSS sur le projet africain de déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples colonisés.

³⁰² *Ibid.* Sur ce point, on précise que le vote sur le projet Russe fut rejeté, avec des Etats africains qui ont voté "pour" (Ethiopie, Ghana, Guinée, Côte d'Ivoire, Libéria, Madagascar, Mali, Maroc, Niger) et d'autres se sont abstenus (Cameroun, république centrafricaine, Tchad, Congo Brazzaville), Congo (Léopoldville), Gabon, Libye, Nigeria, Sénégal, Somalie, Soudan, Togo, Tunisie, Haute-Volta).

³⁰³ *Ibid.*, par. 34. Sur le projet de résolution des 43 puissances, la totalité des Etats africains participants aux votes a voté "pour".

³⁰⁴ *Ibid.*, par. 34.

Au projet de résolution des 43 puissances d'Asie et d'Afrique, on aura 0 vote contre, 89 votes pour et 9 abstentions, le projet de résolution est adopté.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Article 1.2 de la Charte des Nations Unies.

³⁰⁷ A/RES/1514 (XV)

et l'indépendance politique vis-à-vis des autres États. Initialement, ce droit était principalement destiné aux peuples, considérés comme des entités territoriales uniques, même en cas de pluralité de communautés sur un même territoire. Durant la décolonisation, l'objectif était de conférer à ces entités, qu'elles soient constituées d'un seul peuple ou de plusieurs peuples partageant un destin territorial commun, un droit garantissant leur autodétermination ou leur indépendance sur ledit territoire.

La résolution affirmait que

« tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel »³⁰⁸. Plusieurs autres instruments juridiques ont été adoptés aux fins de règlementer au mieux la mise en œuvre d'abord des situations juridiques similaires aux statuts d'États coloniaux³⁰⁹ et ensuite pour une meilleure mise en œuvre des principes consacrés par la résolution 1514³¹⁰.

Un comité spécial pour l'application de la déclaration sera mis en place à cet effet³¹¹. Dans son principe premier, la résolution 1541 édictait que :

« les auteurs de la Charte des Nations Unies entendaient que le Chapitre XI soit applicable aux territoires qui étaient alors connus comme étant du type colonial.[...] »³¹². À quelques exceptions près³¹³, l'opinion juridique majoritaire retenait que la notion de droit à l'autodétermination des peuples était liée à la décolonisation et donc aux situations d'occupation et de toutes formes de dominations étrangères. La pratique des Nations Unies étendra d'ailleurs ce droit aux peuples sous domination étrangère et régime

³⁰⁸*Ibid.*, par. 2.

³⁰⁹Titre XI (Déclaration relative aux territoires non autonomes (articles 73-74)) et XII (Régime international de tutelle (articles 75-85)) de la Charte des Nations Unies.

La situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, A/RES/1810 (XVII), 17 décembre 1962.

A/RES/2625 (XXV): Principe 5 : « En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte [...] ».

³¹⁰Principes qui doivent guider les États Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non, A/RES/1541 (XV), 15 décembre 1960.

³¹¹La situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/1654 (XVI), 27 novembre 1961, par. 3

³¹²A/RES/1541 (XV), Principe premier.

³¹³Il s'agit d'ailleurs d'un instrument qui ne concerne pas les États africains : [...]. :

« Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1er août 1975. Principe 8 : En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel[...].

Cela marquerait un élargissement du principe à l'option de la sécession selon Antonio Cassese :

A. Cassese, « The Helsinki Declaration and Self-Determination », in *Human Rights, International law and the Helsinki Accord*, American Society of International Law, 1977, pp. 100-101.

raciste³¹⁴. La reconnaissance du droit des peuples à l'autodétermination, consacrée donc par la Charte des Nations unies et réaffirmée par la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, soulève la question des moyens légitimes dont disposent les mouvements de libération nationale (MLN) pour concrétiser ce droit face à la répression des puissances administrantes. Cette problématique cristallise une opposition entre, d'une part, les États africains, qui défendent la légitimité du recours à la force armée dans les luttes de décolonisation, et, d'autre part, les États occidentaux, qui assimilent certains actes violents à des formes de terrorisme.

Dès lors, une question centrale se pose : dans quelle mesure le droit international encadre-t-il le recours à la violence par les MLN dans l'exercice du droit à l'autodétermination, et quels en sont les limites au regard du droit international humanitaire et du droit de la lutte contre le terrorisme ?

Les actions des mouvements de libération nationale aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples sont-ils qualifiables de terrorisme ?³¹⁵ Une convention contre le terrorisme international doit-elle s'appliquer aux actes des mouvements de libération nationale ?

Dans la résolution 1514, l'Assemblée générale se limitait à réaffirmer le principe selon lequel « tous les peuples ont le droit de libre détermination »³¹⁶ sans préciser les modalités de sa mise en œuvre, laissant ainsi une zone d'ambiguïté quant aux moyens licites de lutte contre la domination coloniale. Face à la poursuite de la politique coloniale de la part des puissances coloniales et donc de la violation des dispositions de sa résolution 1514, l'Assemblée générale a adopté une autre résolution dans laquelle elle invitait « les puissances administrantes [...] à mettre fin immédiatement à toute action armée et répressive dirigée contre les peuples qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, notamment contre les activités politiques de leurs dirigeants légitimes³¹⁷ ». Par ailleurs dans le cadre solennel de l'anniversaire des 10 ans de la résolution 1514, l'Assemblée a adopté une autre résolution d'envergure³¹⁸.

Dans la résolution 2621 (XXV) de 1970, l'Assemblée Générale des Nations Unies affirmait en effet « le droit inhérent des peuples coloniaux *de lutter, par tous les moyens nécessaires dont ils peuvent disposer*, contre les puissances coloniales qui répriment leurs aspirations à la liberté et à l'indépendance »³¹⁹.

³¹⁴ A/RES/2625 (XXV) ; Principes de base concernant le statut des combattants qui luttent contre la domination coloniale et étrangère et les régimes racistes, A/RES/3103 (XXVIII), 12 décembre 1973.

³¹⁵ Voir notamment : M. Halberstam, « The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: From Exempting National Liberation Movements to Criminalizing Terrorism Wherever and by Whomever Committed », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 41, n° 3, 2003, pp. 573-584 ; A. Cassese, *International Criminal Law*, op. cit. , pp. 162-163.

³¹⁶ A/RES/1514 (XV), par. 2.

³¹⁷ A/RES/1810 (XVII).

³¹⁸ A/RES/2621 (XXV).

³¹⁹ *Ibid.*, par. 2.

Cette disposition traduit la reconnaissance par l'Assemblée générale du recours à la force armée dans le cadre de la lutte de libération nationale, ce qui s'inscrit dans une évolution du droit des conflits armés. Il s'agit là d'un des nœuds cruciaux de la controverse entre les approches africaine et occidentale du terrorisme. Les Africains retiennent qu'en vertu du droit des peuples à l'autodétermination et compte tenu de la disparité entre les forces en présence, les actes, mêmes violents et meurtriers des mouvements de libération nationale dans le cadre de l'exercice de ladite lutte, devraient être exclus de la définition du terrorisme, ce qui n'est pas accepté par les Occidentaux. Pour ces derniers, ces actes devraient être qualifiables d'acte de terrorisme et par ailleurs, entrer dans le champ d'application des règles en vigueur en temps de guerre.

Au cours du débat en vue de l'adoption de la résolution 2621 de 1970, le Portugal, en faisant référence au projet de paragraphe incriminé dira qu'« on retrouve clairement un appel à la violence et même [...] une incitation à la guerre »³²⁰.

Il nous semble qu'à travers cette déclaration, l'Assemblée générale reconnaissait le droit des mouvements de libération nationale de recourir à la force armée. Qu'en est-il de sa limitation ?

Par l'emploi des termes « inhérent » et « tous les moyens dont ils disposent », tout porte à croire en la possibilité pour les mouvements de libération nationale de disposer du droit de recourir à tous les moyens aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination. Deux éléments peuvent nous induire à penser qu'un tel droit illimité n'existe pas. Ces éléments sont tous deux en lien avec l'application des règles du droit des conflits armés, en particulier pour tout ce qui est des moyens et des méthodes de la conduite des hostilités³²¹.

En premier lieu, dans tout conflit armé, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité³²². Ainsi, des règles conventionnelles limitent, et dans certains cas interdisent l'usage de certains moyens et méthodes de guerre³²³. Il faut ajouter que certaines de ces règles sont devenues du droit international humanitaire coutumier, notamment celle selon laquelle « les actes ou menaces de violence dont le but est de répandre la terreur parmi la population civile sont interdites », certaines règles du principe de distinction entre civils et combattants, l'interdiction des attaques sans

³²⁰ Programme spécial d'activités à l'occasion du dixième anniversaire de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux: rapport du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (suite), A.PV.1862, 12 octobre 1970, p.20, par. 208.

³²¹ Sur la question des actes de terrorismes en lien avec le Droit International humanitaire, voir notamment: M. Sassòli, A.A. Bouvier et A. Quintin, *How does law protect in war? Cases, Documents and teaching materials on Contemporary practice in international humanitarian law, Volume I, Outline of International Humanitarian Law*, 3e éd., Genève, ICRC, 2006, p. 112.

³²² Article 35.1 du Protocole additionnel I de 1977 aux 4 Convention de Genève de 1949.

³²³ Voir en particulier les Protocoles additionnels I et II de 1977 aux Conventions de Genève de 1949

discrimination, le respect des principes de proportionnalité et de précaution dans l'attaque³²⁴. De ce fait, si l'on ne peut pas trancher la question de leur qualification comme actes de terrorisme et donc les faire entrer dans le champ d'application *ratione materiae* et *ratione personae* qui en découle, l'on est tout de même dans les conditions d'affirmer que certaines règles coutumières du droit des conflits armés règlementent leur exercice. L'exercice du droit à l'autodétermination n'est donc pas illimité.

Le paragraphe 6.a. de la même résolution 2621 de 1970, qui énonce que « tous les combattants de la liberté en détention seront traités conformément aux dispositions pertinentes de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, du 12 août 1949 » nous conduit à faire deux types de réflexions. D'une part, à considérer qu'avant même l'adoption du Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, et en contradiction avec la teneur de l'article 2 des 4 conventions de Genève de 1949, les guerres de libération nationale avaient déjà été qualifiées de conflit armé international et donc les dispositions des quatre conventions leur étaient applicables.

D'autre part, l'évocation par une partie au conflit du non-respect des obligations qui incombent à l'autre partie au conflit est-elle une justification pour suspendre le respect desdites obligations de la part de la partie lésée? Rien n'est moins sûr : en droit international humanitaire (DIH), le principe de réciprocité est fondamentalement écarté, contrairement à son application courante en droit international public. Ses règles, visant à limiter les souffrances en temps de conflit armé, imposent des obligations inconditionnelles aux États, indépendamment du comportement de l'adversaire. La protection des victimes ne peut donc jamais être soumise à la réciprocité, garantissant ainsi le respect du DIH en toutes circonstances³²⁵.

On peut être légitimement porté à s'interroger sur le motif pour lequel une telle expression a été employée ? La réponse la plus plausible est qu'au moment du vote, les Etats africains n'étaient plus marginaux et ils eurent la possibilité d'imposer leurs vues et intérêts à travers la politique du vote à majorité³²⁶.

La qualification juridique des actes de violence commis par les MLN demeure donc sujette à interprétation selon la norme applicable : tandis que le cadre du DIH impose des obligations aux parties au conflit, la question de leur inclusion dans le champ d'application du droit international de la lutte contre le terrorisme reste un point de divergence majeur dans l'ordre juridique international.

³²⁴ E. David, F. Tulkens et D. Vandermeersch, « Liste des règles coutumières du droit humanitaire », in *Code de droit International humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 365 à 389 : Règle 2, Règle 1, Règle 11 à 13, Règle 22 à 24.

³²⁵ *Ibid.* : Règle 140 p.386.

³²⁶ A.PV.1862, pp. 4-5, par. 38 – 48.

B. Incidence de l'accession à la souveraineté sur les prérogatives des États africains face à l'émergence de nouvelles formes d'attaques terroristes

La partie B analysera l'incidence de l'accession à la souveraineté sur les prérogatives des États africains face à l'émergence de nouvelles formes d'attaques terroristes. Elle examinera d'abord le rôle de la Charte de l'OUA et la lutte contre le terrorisme, en soulignant l'absence initiale d'une conceptualisation spécifique du terrorisme et l'importance des principes de l'OUA dans la formation de l'approche africaine [1]. Ensuite, elle abordera les travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies et les principes de coopération internationale, en se concentrant sur la manière dont les positions africaines initiales sur la non-intervention, l'autodétermination et le terrorisme se sont formulées à l'ONU entre 1961 et 1970 [2].

1. La Charte de l'OUA et la lutte contre le terrorisme

Au cours de la dernière phase de l'époque coloniale, les États africains ont conduit de nombreuses batailles, appuyés par d'autres États amis, au sein des institutions internationales. Il leur était clair que seule l'union leur permettrait de faire face aux nombreux défis qui les attendaient.

Après la tenue de nombreux sommets afin de parvenir à une idée et vision partagée du futur du continent, c'est dans un climat délétère, et grâce à la médiation de l'Éthiopie que fut adoptée la Charte de l'OUA le 25 mai 1963³²⁷. Les membres de la nouvelle organisation continentale ne possédaient pas une vision unique et monolithique du monde mais parvenaient, dans les cas les plus importants à s'accorder sur l'approche à adopter dans les instances internationales, notamment au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies³²⁸.

Quelle était la vision des États africains en matière de terrorisme international au moment de leur accession à l'indépendance et au moment de la création de l'Organisation de l'Unité Africaine ?

À cette époque, ils paraissaient en fait ne pas en avoir. Du moins, ils ne s'étaient jamais véritablement interrogés sur ce concept juridique et sur sa portée éventuelle sur le continent africain et sur leurs intérêts.

³²⁷ Le ministre des Affaires étrangères éthiopien Ketema Yifru et Tesfaye Gebre - Egzy l'ambassadeur éthiopien aux Nations Unies seront la cheville ouvrière en charge de la préparation de l'agenda de la conférence des chefs d'État pour la rédaction d'une ébauche de la charte de la future Organisation de l'Unité Africaine.

³²⁸ Avant l'accession à l'indépendance, les États africains étaient divisés en trois groupes : Le groupe de Brazzaville , celui de Casablanca et enfin celui de Monrovia.

F. Borella, « Problèmes intéressant les nouveaux États. Le régionalisme africain et l'organisation de l'Unité africaine », *Annuaire français de droit international*, vol. 9, 1963, pp. 838-865.

Voir aussi : A. Boukari-Yabara, « L'Organisation de l'unité africaine (1963) », in *Africa Unite ! : Une histoire du panafricanisme*, Paris, La Découverte, 2017.

Les africains sont divisés entre ceux qui sont qualifiés de "révolutionnaires" et ceux qui sont qualifiés de "modérés". Le Président ivoirien, le chef de file de cette catégorie en Afrique francophone , organisera une rencontre à Abidjan dans le but d'assurer une médiation des anciennes colonies françaises indépendantes entre la France et l'Algérie. La réunion cherche à établir une position commune avant l'entrée des nouveaux africains à l'ONU à la fin du mois de décembre.

Cela semble compréhensible dans la mesure où, jusque-là, les éléments constitutifs de ce concept et les différents contextes de sa formulation semblaient ne concerner que les situations que les ex-puissances coloniales estimaient être, à leurs yeux, d'une extrême gravité³²⁹.

C'est ainsi que, dans la Charte de l'OUA, aucune référence spécifique ne sera faite aux termes « terrorisme » ou « acte terroriste » car, nous insistons, ce concept, tel que conçu ou contemplé jusque-là était étranger à leurs préoccupations.

Il nous apparaît cependant opportun, pour l'intérêt de cette recherche, de signaler ici les objectifs et principes prévus dans la Charte de l'OUA. Le motif en est que, lorsque les Etats africains ont été appelés à se prononcer expressément sur la notion de terrorisme international, et compte tenu de la portée que l'adoption de cette définition pouvait désormais avoir pour eux, ce sont les principales formulations de ces objectifs et principes qui seront exposées comme fondement de l'approche africaine de la notion de terrorisme international.

Dès le préambule de la Charte de l'OUA, l'orientation est claire : « les peuples ont le droit inaliénable de déterminer leur propre destin »³³⁰.

La nouvelle organisation décidait d'agir en se conformant à la Charte des Nations Unies et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ainsi qu'aux principes de coopération pacifique et fructueuse entre Etats³³¹.

Les principes et objectifs adoptés par les Etats africains peuvent être subdivisés en trois macro-catégories : (1) Mettre fin à toutes les formes de colonialisme, (2) consolider les acquis de l'indépendance et (3) fonder les rapports interétatiques sur la base d'une coopération pacifique³³².

Pour ce qui est du premier principe, le préambule de la Charte parle de « combattre le néo-colonialisme sous toutes ses formes » dans la mesure où l'on suppose que les Etats ne sont plus sous domination coloniale mais qu'il existe encore d'autres formes de domination à travers lesquelles l'oppression est maintenue. Ils s'empressent tout de même de rappeler que certains territoires étaient encore sous

³²⁹ A cet égard, il est juste nécessaire de se référer aux contextes de la tenue de la Conférence de Rome de 1898, les situations évoquées au cours des travaux des Conférences organisées par le BIUDP, le contexte ayant porté à la mise en place du Comité d'expert de la SDN qui a conduit à l'adoption de la Convention de 1937 et enfin aux contextes évoqués lors des travaux de la Commission du droit International de l'Assemblée Générale des Nations Unies pour l'adoption d'un code des crimes contre la paix et la sécurité internationale.

³³⁰ Alinéa 2 du préambule de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine.

³³¹ *Ibid.*, Alinéa 9 du préambule

³³² Dès 1954, les Etats africains indépendants et leurs amis ont fait adopter une résolution par l'AG des Nations Unies indiquant le régime d'apartheid comme l'une des sources à la base des relations conflictuelles entre les groupes ethniques du monde.

Voir notamment : Question du conflit racial en Afrique du Sud provoqué par la politique d'apartheid du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, A/RES/ 820 (IX), 14 décembre 1954.

“L'Assemblée Générale, [N]otant, en outre, que la Commission est profondément convaincue que la politique d'apartheid fait peser de graves menaces sur les relations pacifiques entre les groupes du monde”.

domination coloniale ou sous d'autres formes de domination. A cet égard, l'art. 2, indique comme objectif de l'OUA, l'«élimin[ation] sous toutes ses formes, [du]colonialisme de l'Afrique »³³³ et l'affirmation de leur « dévouement , sans réserve, à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants »³³⁴.

Pour combattre le colonialisme ou le néocolonialisme, cause principale du terrorisme selon l'approche africaine, l'OUA se dotera d'un organe externe nommé Comité de coordination de l'OUA pour la libération de l'Afrique³³⁵. Le Comité pour la libération de l'Afrique (CLA-OUA) fut, à l'époque, le véritable outil africain de lutte contre les puissances coloniales. Ce Comité, composé exclusivement d'États africains, servait d'instrument par lequel l'OUA apportait un soutien économique et militaire aux mouvements de lutte contre la colonisation, ces derniers n'y siégeant pas directement ³³⁶. Les revendications des mouvements de libération nationale (MLN) contenues dans les rapports du Comité de libération de l'Afrique étaient par ailleurs véhiculées, *via* l'OUA, vers le Conseil de sécurité des Nations Unies pour que celui-ci puisse adopter au besoin les résolutions appropriées visant les Etats coloniaux³³⁷. Cet organe avait la particularité de représenter les deux facettes des situations qualifiées de terrorisme par les uns et les autres. D'une part, l'assistance matérielle assurée par le CLA à travers l'aide militaire aux MLN (qualifiés de groupes terroristes par les puissances coloniales) étaient considérée comme une assistance à un groupe terroriste. D'autre part, le CLA représentait l'outil par excellence de la lutte contre la colonisation, qualifiée aussi de terrorisme d'Etat.

En raison de cet appui, l'OUA était elle-même perçue par les États coloniaux comme un "quartier général des groupes terroristes africains"³³⁸.

Pour ce qui est des objectifs et principes prévoyant la consolidation des acquis de l'indépendance, les Etats africains souhaitaient affirmer leur pleine souveraineté sur l'étendue du territoire hérité des puissances coloniales. Cela impliquait de « défendre leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur

³³³ Article 2.1.d. de la Charte de l'OUA

³³⁴ *Ibid.*, Article 3.6 (Principes).

³³⁵ Voir notamment : C. Becker, R. Colin, L. Daronian et C.-H. Perrot, « L'OUA ou une décennie d'épreuves pour l'unité », in *Relire Yves Person : L'État-nation face à la libération des peuples africains*, Paris, Éditions Présence Africaine, 2015, pp. 383-411.

Aussi appelé « Comité pour la Libération de l'Afrique ».

Aussi: F. Borella, « Le système juridique de l'Organisation de l'Unité Africaine », *op. cit.*, p. 235.

³³⁶ Cette aide était légitimée notamment à travers la Résolution 2621 (XXV) : par. 3.2. de l'A/RES/2621 (XXV): « Les Etats membres apporteront toute l'assistance morale et matérielle nécessaire aux peuples des territoires coloniaux dans leur lutte pour accéder à la liberté et à l'indépendance ».

³³⁷ AHG/Res.5 (I) , p. 20 : Rapport du Comité de Libération.

³³⁸ M.A. Ewi et E.K. Aning, « Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa », *African security review*, vol. 15, n° 3, 2006, p. 44, note de bas de page 6: "Efrat further identified the OAU based in Addis Ababa as the organisational headquarters of the South African terrorist movements (see p 194). He also identified freedom movements in the then Rhodesia and South West Africa as terrorist movements".

indépendance »³³⁹ et « la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante »³⁴⁰.

Enfin, la Charte, en son article III.5, affirme la « condamnation, sans réserve, de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par des Etats voisins ou d'autres Etats ». Si la question du colonialisme se réfère surtout aux Etats européens, ce dernier principe concerne surtout les territoires africains qui servent de base pour la conduite d'attaques sur d'autres territoires africains voisins.

Les principes et objectifs ainsi indiqués représentent le centre des défis auxquels les Etats africains sont confrontés dès leur accession à l'indépendance. Il était important de les citer brièvement parce qu'ils représentent une anticipation de ce que l'approche africaine indiquera comme cause et définition du terrorisme international.

2. Les travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies et les principes de coopération internationale: la résolution 1514(1960)

a. Les Africains et l'organisation des travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies

Comment les États africains, en intégrant progressivement les mécanismes décisionnels de l'ONU, ont-ils pu utiliser leur influence pour redéfinir la notion de terrorisme international en fonction de leurs propres enjeux et préoccupations ?

L'adoption de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays colonisés et non autonomes était la consécration d'un processus inéluctable : elle marquait la fin de la période coloniale pour la grande majorité des colonies. Trois mois avant l'adoption de ladite déclaration, 16 Etats, ex-colonies étaient admis à l'ONU³⁴¹. Les Africains ont su tirer profit de la division du monde en deux blocs et ont reçu un soutien significatif de l'URSS et des Etats du bloc soviétique . Les thèmes des résolutions adoptées pendant cette période et l'orientation des votes en sont une parfaite illustration³⁴².

³³⁹ Article 2.c. de la Charte de l'OUA

³⁴⁰ *Ibid.*, art.2.2 et 2.3.

³⁴¹ Voir : les résolutions 1476 à 1494 (20 septembre 1960) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

³⁴² A ce sujet, voir notamment la nature des résolutions proposées et l'orientations des votes de la délégation russe à l'Assemblée générale.

Populations qui ne s'administrent pas elles-mêmes, A/RES/9(I), 9 février 1946 et A/PV.27 ». Voir les positions exprimées par la délégation russe au cours des débats (A/PV.27) ;

Approbation des accords de Tutelle. Cameroun sous mandat français, A/RES/63 (I), 13 décembre 1946.

Approbation des Accords de tutelle». Rapport de la Quatrième Commission, Document A/258), A/PV.62, 13 décembre 1946.

“ La délégation soviétique estime que les Accords de tutelle approuvés par l'Assemblée générale pour les anciens territoires sous mandat, à savoir: le Togo. (mandats britannique et français), le Cameroun (mandats britannique et français), le Tanganyika (mandat britannique), le Ruanda Urundi (mandat belge), la Nouvelle-Guinée (mandat

A l'appui significatif de l'URSS il faut ajouter celui des Etats asiatiques. C'est d'ailleurs le groupe asiatique et africain³⁴³ qui présenta à l'AGNU un des projets de déclaration sur l'octroi de l'indépendance³⁴⁴.

Considérant l'importance de la participation et des votes en particulier au cours des travaux de Assemblée générale des Nations Unies, en 1963, lors de la création à Addis-Abeba de l'OUA, une des résolutions adoptées invitait les gouvernements africains à constituer à l'ONU un groupe africain plus efficace, doté d'un secrétariat permanent et son premier Secrétaire général déclarait qu'il revenait au groupe africain de jouer un rôle important pour la mise en œuvre des décisions des instances de l'OUA³⁴⁵. Ce fut là une heureuse intuition africaine. Aujourd'hui, même si cette instance n'est pas prévue par la Charte des Nations Unies, elle joue un rôle fondamental dans l'organisation des travaux de l'AGNU. L'AG comprend cinq groupes régionaux ainsi répartis géographiquement: groupe africain, groupe d'Asie Pacifique, groupe d'Europe orientale, groupe d'Amérique latine et des Caraïbes, groupe d'Europe occidentale et autres. Nous avons ensuite les membres de l'ONU n'étant dans aucun groupe et les Etats observateurs. Le groupe africain, avec 54 Etats membres représente le groupe le plus important numériquement. Le second groupe d'Etats membres est le groupe asiatique (53 Etats). Les deux groupes, compte tenu de leur passé commun d'occupation et de sujets de la colonisation (pour certains d'eux), se concertent beaucoup et adoptent des positions communes notamment *via* une autre organisation : le groupe des Etats non alignés³⁴⁶.

En 1966, avec l'adhésion massive de nouveaux Etats membres aux Nations Unies, et compte tenu de l'augmentation vertigineuse des rencontres et conférences, l'AG, « reconnaissant que la possibilité exceptionnelle d'échanges de vues que les réunions et conférences offrent aux Etats Membres est

australien) et le Samoa occidental (mandat néo-zélandais), sont en contradiction avec la Charte de l'Organisation des Nations Unies, et par conséquent, ne peuvent pas servir de base à la constitution du Conseil de tutelle. C'est pourquoi la délégation soviétique déclare qu'elle ne peut pas prendre part à l'élection des membres du Conseil de tutelle."

Les République socialiste soviétique de Biélorussie, d'Ukraine et la Yougoslavie feront la même déclaration.

Avant l'accession de la majorité des Etats africains à l'indépendance, les trois pays africains participaient aux réunions du groupe afro-asiatique, né à Delhi en 1949, confirmé lors de la conférence des nations afro-asiatiques de Bandung en avril 1955. Avec son élargissement à Belgrade, ce groupe donna lieu à Belgrade en 1961 au mouvement des non-alignés.

³⁴³Le Mouvement non-aligné s'institutionnalisera progressivement avec le regroupement des Etats « non-alignés » et l'émergence du Groupe des 77 à l'ONU. Voir : M. Gallié, « Les théories tiers-mondistes du droit international (twail) : Un renouvellement ? », *Études internationales*, vol. 39, n° 1, 2008, p. 19.

³⁴⁴La délégation présentera elle aussi un projet de déclaration d'octroi d'indépendance. Cette dernière sera rejetée et celle du groupe Asie - Afrique sera approuvée.

³⁴⁵A. Lewin, « Les Africains à l'ONU », *Relations internationales*, vol. 4, n° 128, 2006, p.59.

"Diallo Telli intervenant le 28 octobre 1970 devant le groupe africain à l'ONU ».

³⁴⁶ Les Etats africains et asiatiques avaient d'ores et déjà mis sur pied un Comité consultatif juridique afro-asiatique qui était leur interface avec la Commission du droit International de l'Assemblée Générale.

Voir notamment : *Documents de la treizième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, Annexe 2 : Document A/CN.4/140. Lettre, en date du 26 juin 1961, adressée au Président de la Commission du droit international par M. Hafez Sabek, observateur du Comité consultatif juridique africano-asiatique*, p.89.

indispensable à l'accompagnement des tâches » et « convaincue qu'il est indispensable que le calendrier des réunions et conférences que souhaitent les Etats Membres soit en rapport, chaque année, avec les ressources humaines et matérielles dont l'Organisation dispose à cette fin », décidait de créer un Comité des conférences composé de 15 membres³⁴⁷. Ce Comité a notamment comme attribution de présenter à chaque session ordinaire de l'AG un calendrier des réunions et conférences prévues pour l'année suivante en ce qui concerne les organes compétents de l'ONU, « y compris les organes subsidiaires de l'AG [...], prie le Président de l'AG de désigner, sur la base d'une répartition géographique suffisamment équitable, les Etats Membres qui rempliront leurs fonctions au Comité [...] ». ³⁴⁸ L'une des missions principales concerne la gestion des activités du Comité, du calendrier des conférences et des réunions de l'Organisation.

Les Etats africains pénétraient ainsi au cœur du système de l'organisation mondiale. Non seulement par le biais de la participation à ses activités mais également grâce au principe de répartition géographique équitable des représentants des différents Etats membres aux postes de responsabilités³⁴⁹.

La participation des Etats africains a fortement influencé la teneur des débats, notamment en ce qui concerne l'approche que les autres Etats avaient jusque-là de la notion du terrorisme.

C'est ainsi que, depuis lors, les Etats africains ont participé à l'organisation des activités de l'Assemblée générale, à la présentation de projets de résolution et à l'adoption d'un certain nombre de résolutions relatives, notamment, à l'application de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples

³⁴⁷ Plan des conférences, A/RES/2239 (XXI), 20 décembre 1966.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Conformément aux articles 22 (AG), Article 29 (Conseil de Sécurité), Article 68 (Conseil économique et social), ces organes peuvent créer des organes subsidiaires. La décision d'établissement desdits organes doit contenir un certain nombre de critères notamment celui de la représentation géographique équitable entre les groupes régionaux.

coloniaux³⁵⁰, aux territoires non autonomes³⁵¹, à certains territoires particuliers³⁵², aux actions d'appui aux territoires nouvellement indépendants³⁵³, et aux faits de discrimination raciale³⁵⁴.

Des questions de caractères plus général, mais intimement liées aux défis majeurs des États nouvellement indépendants, faisaient souvent l'objet des discussions³⁵⁵.

Simultanément, le Mouvement des non-alignés intensifiait ses actions en défense des intérêts de ses États membres, notamment ceux des mouvements de libération nationale. Dans ce contexte, il adopta à Lusaka une déclaration d'importance majeure, le "Manifeste de Lusaka", autorisant les États membres à fournir à ces mouvements un soutien économique, financier, moral et matériel³⁵⁶.

b. Non-intervention, autodétermination et terrorisme : la formulation initiale des positions africaines à l'ONU (1961-1970)

Il faudra attendre les discussions relatives à l'adoption de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies pour commencer à observer les premières expressions des positions africaines au sein des Nations Unies sur la notion de terrorisme international.

³⁵⁰ Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/2105 (XX), 20 décembre 1965.

³⁵¹ Pétitions relatives au Sud-Ouest Africain, A/RES/2075 (XX), 17 décembre 1965; Moyens d'étude et de formation offerts par des États Membres aux habitants des territoires non autonomes». Résolution 2110 (XX), 21 décembre 1965;

Renseignements relatifs aux territoires non autonomes, communiqués en vertu de l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte des Nations Unies, A/RES/2109 (XX), 21 décembre 1965.

³⁵² Question de la Rhodésie du Sud, A/RES/ 2022 (XX), 5 novembre 1965;

Politique d'apartheid du Gouvernement de la République sud-Africain, A/RES/2054 (XX) A-B, 15 décembre 1965;

Question de la Guinée équatoriale (Fernando Póo et Río Muni), A/RES/2067 (XX), 16 décembre 1965;

Programme spécial de formation pour les territoires par le Portugal, A/RES/2108 (XX), 21 décembre 1965;

Question des territoires administrés par le Portugal, A/RES/2107 (XX), 21 décembre 1965.

³⁵³ Assistance en faveur des réfugiés en Afrique, A/RES/2040 (XX), 7 décembre 1965;

Rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la formation du personnel technique national en vue de

l'industrialisation accélérée des pays en voie de développement, A/RES/2090(XX), 20 décembre 1965;

Transfert de connaissances techniques aux pays en voie de développement, A/RES/2091(XX), 20 décembre 1965.

³⁵⁴ Il s'agit notamment de la résolution :

Mesures tendant à faire appliquer la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, A/RES/2017 (XX), 1 novembre 1965.

³⁵⁵ Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, A/RES/2131 (XX), 21 décembre 1965. Voir à ce sujet : E. McWhinney, « La déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté (résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 21 décembre 1965) », in *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2012.

³⁵⁶ Third Conference of Heads of States or government of Non- Aligned Countries, "Lusaka Declarations", Lusaka, 10 September 1970, par. 12.f.

Voir notamment: C. Chongo, « Une « plaque tournante de la décolonisation » : C. Chongo, « Une « plaque tournante de la décolonisation » : Lusaka, les mouvements de libération et la lutte pour la règle de la majorité noire en Afrique australe, 1960-1980 », *revista critica de Ciencias Sociais*, n° 135, 2024.

C'est dans le cadre de l'examen, par la Sixième Commission, du point de l'ordre du jour intitulé « Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international », lors de la seizième session de l'Assemblée générale en 1961, que les délégations du Dahomey (actuel Bénin), du Ghana, de la Libye, de l'Afghanistan, du Cambodge, de Ceylan, de la Tchécoslovaquie, de la Roumanie, de l'Indonésie, de l'Irak, de l'Union des Républiques arabes et de la Yougoslavie soumettront une proposition visant à inscrire à l'ordre du jour provisoire de la session suivante la question intitulée : "*Consideration of principles of international law relating to peaceful coexistence of States*"³⁵⁷. En quels termes cette question sera-t-elle abordée ? Selon quelle définition ? Les représentants africains invoqueront-ils la notion de terrorisme international ?

Par sa résolution 2625 (XXV), l'Assemblée générale adoptera la « Déclaration sur les principes du droit international relatifs aux relations amicales et à la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies »³⁵⁸.

L'analyse du contenu de cette résolution conduit à deux constats :

Le premier est que, sous l'énoncé du principe selon lequel « Les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies », il est précisé que « chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés [...] impliquent une menace ou l'emploi de la force »³⁵⁹.

Ce constat appelle deux observations :

Cette formulation est une reprise de celle avancée lors des travaux de la Commission du droit international pour l'élaboration du *Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité* en 1954. Elle réaffirme l'approche étatique du terrorisme, non dans une optique de définition du terrorisme international en tant que tel, mais dans le cadre plus général de l'édiction des principes régissant les relations interétatiques. L'évocation du terrorisme international est ainsi incidente. Cette orientation témoigne du fait que les États africains n'ont pas jugé nécessaire de s'attarder sur une définition spécifique de cette notion, leur priorité étant plutôt l'adoption des principes fondamentaux du droit international relatifs aux relations amicales et à la coopération entre les États.

³⁵⁷ Future work in the field of the codification and progressive development of international law, Draft: resolution: Afghanistan, Cambodia, Ceylon, Czechoslovakia, Dahomey, Ghana, Indonesia, Iraq, Libya, Romania, United Arab Republic and Yugoslavia, Sixth committee, Agenda item 70. A/C.6/L.492, 2 December 1961.

³⁵⁸ A/RES/2625 (XXV).

³⁵⁹ *Ibid.*

Deuxièmement, la violation de ce principe – *l'interdiction d'organiser et d'encourager des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre État* – n'entraîne pas la responsabilité de l'État pour commission d'un acte de terrorisme en tant que tel, mais plutôt sa responsabilité pour soutien à un acte d'agression indirecte³⁶⁰, en violation du principe interdisant le recours à la menace ou à l'emploi de la force.

Le second constat est que les principes consacrés dans cette Déclaration s'inspirent de façon significative de ceux formulés à l'article 2 de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

Sous le principe relatif au devoir de non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État, il est stipulé qu'« aucun État ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. Tous les États doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre État ainsi que d'intervenir dans des luttes intestines d'un autre État »³⁶¹.

Dans l'optique de l'expression du principe de non-intervention, une proposition formulée par la Yougoslavie et le bloc soviétique soulignait que les États devaient « s'abstenir de toute forme d'ingérence ou de tentative de menace contre l'indépendance ou le droit à l'égalité souveraine de tout autre État, en particulier le droit de tout État de choisir son régime politique, économique et social et d'en poursuivre le développement. [...] Ils doivent spécialement s'abstenir *d'organiser, d'aider, de fomenter, d'inciter ou de tolérer des activités subversives ou terroristes contre un autre État* »³⁶².

Cette approche, défendue par un État partenaire des États africains, inscrit l'interdiction de toute assistance aux actes terroristes dans le cadre du principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États.

De plus, selon une proposition du Ghana, de l'Inde et de la Yougoslavie (A/AC.119/L.27)

« Aucun Etat ou groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir , directement ou indirectement, pour quelque motif que ce soit , dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat, ni de s'ingérer dans l'exercice du droit de tout Etat de choisir et développer son propre ordre politique , économique et social de la manière la mieux adaptée au génie de son peuple [...] Par conséquent, aucun Etat ne peut recourir

³⁶⁰T.M. Franck et B.B. Lockwood Jr., « Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism », *op. cit.*, p. 74;

³⁶¹ Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies. Rapport du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats. Rapporteur: M. Hans Blix. Document A/5746, 27 octobre 1964. Proposition du Mexique (A/AC.119/L.24), p. 122.

³⁶² Yugoslavia: Proposal, Special committee on principles of international law concerning friendly relations and co-operation among states, A/AC/119/L.7, 31 August 1964 . (Nous soulignons)

ou encourager le recours à des mesures coercitives de caractère économique ou politique pour contraindre la volonté souveraine d'un autre Etat et obtenir de celui-ci des avantages d'une nature quelconque. En particulier, les Etats ne doivent pas : organiser, aider, fomenter susciter ou tolérer des activités subversives ou terroristes dirigées contre un autre Etat, ou s'ingérer dans une lutte civile dans un autre Etat »³⁶³.

Les débats au sein de la Sixième Commission ont mis en lumière l'imbrication entre le principe de non-intervention et les actes terroristes perçus comme des instruments d'intervention, de domination coloniale et de restriction du droit des peuples à l'autodétermination.

Certains représentants ont affirmé que le principe de non-intervention était l'une des pierres angulaires du système politique et juridique créé par l'Organisation des Nations Unies et le fondement de la coexistence pacifique, garantissant ainsi l'égalité souveraine des Etats. Ils ont souligné que ce principe était d'autant plus important pour les petits pays, notamment pour ceux qui venaient de secouer le joug colonial, que son respect était la garantie de leur souveraineté et de leur développement indépendant. A cet égard, le principe de non-intervention était perçu comme le corollaire du principe d'autodétermination³⁶⁴.

En ce qui concerne les actes de subversion ou de terrorisme qui bénéficiaient d'un appui extérieur et constituaient les cas les plus typiques de violation du principe de non-intervention, un autre représentant a fait observer que « ces formes d'intervention comprenaient non seulement l'organisation, l'entraînement et la préparation, sur le territoire d'un Etat, de groupes d'individus qui iraient ensuite s'infiltrer dans un autre Etat à des fins de subversion et de terrorisme, mais aussi l'encouragement, l'aide matérielle, la provocation et tout appui, sous quelque forme que ce soit, apporté par un Etat à des groupes séditieux minoritaires opérant dans un autre Etat contre l'ordre établi et cherchant à renverser le gouvernement et le régime politique et social librement choisi par les habitants »³⁶⁵. A la lecture de ses propositions ainsi exprimées, selon leurs tenants, il nous apparaît que le recours aux actes indirects de terrorisme occasionnant la violation du principe de non-intervention est un moyen, pour certains Etats, d'imposer à d'autres leur modèle social, économique et politique. En revanche, selon l'approche africaine c'est l'imposition du modèle qui représente le terrorisme d'Etat.

Enfin, en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, « lorsqu'ils réagissent et résistent [aux mesures de coercition] dans l'exercice de leur droit à disposer

³⁶³ Document A/5746. A/AC.119/L.24, p. 123.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 124.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 147.

d'eux-mêmes, ces peuples sont en droit de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte »³⁶⁶.

Sur un autre volet, au cours des débats sur le thème de l'organisation ou de l'entraînement de forces destinées à faire des incursions dans d'autres Etats, des activités subversives ou terroristes, de l'ingérence dans une lutte civile dans un autre Etat, ou de la fourniture d'armes ou de matériels de guerre destinée à promouvoir une rébellion ou une sédition dans n'importe quel Etat, le représentant du Ghana dira que « la propagande, l'espionnage, l'infiltration, la corruption, l'assassinat, l'assistance aux partisans, etc., menés par des agents d'un gouvernement en vue de contrôler le gouvernement d'un autre Etat sont illicites[...]. Les Etats aur[aient] l'obligation d'empêcher que leurs territoires soient utilisés pour préparer une action subversive contre d'autres Etats »³⁶⁷.

Pour conclure, il ressort de l'examen des débats menant à l'adoption de la résolution relative aux principes du droit touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations que la notion de terrorisme y est employée indifféremment par les représentants des différents Etats et que sa définition n'est nullement sujette à discussion. Elle est indiquée comme un des cas de violation des principes objet de ce chapitre. Les débats ont démontré que le désaccord des participants sur la définition de certains principes proposés, ou leur application a entraîné la non-adoption de ces dispositions du texte final. Cela ne s'est pas vérifié avec le terrorisme international. Par exemple, si l'on considère l'expression « incitation à la guerre civile et aux actes de terrorisme », il y a eu un accord de principe que tout Etat avait le devoir de s'abstenir de participer à une guerre civile ou à des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat. Il a juste été relevé que « certaines délégations sont restées d'avis que la formulation de cette disposition dans le cadre du principe de l'interdiction du recours à la menace de la force ou à l'emploi de la force devait comprendre le membre de phrase suivant : « si de tels actes d'intervention impliquent l'emploi de la force, et sans que soit pour autant modifiée la portée de l'article 51 de la Charte »³⁶⁸. Ce n'est donc pas la définition de terrorisme qui était le problème mais plutôt, de façon plus générale, sa lecture et son application avec d'autres règles du droit international.

Il avait même été spécifié, dans le rapport du Comité qu'« aucune observation particulière n'a[vait] été formulée au cours du débat général au Comité spécial de 1969 sur l'organisation des bandes armées ou

³⁶⁶A/RES/2625 (XXV).

À cet égard, il est bien de noter qu'une douzaine de jours plus tôt, l'Assemblée générale avait adopté la résolution 2621 (XXV) intitulé "Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux". En son point 2, l'AG réaffirmait " le droit inhérent des peuples coloniaux de lutter, par tous les moyens nécessaires dont ils peuvent disposer, contre les puissances coloniales qui répriment leur aspiration à la liberté et à l'indépendance".

³⁶⁷Document A/5746. A/AC.119/L.24, p. 158.

³⁶⁸Rapport du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, Documents officiels, Supplément n.19 (A/7619), 1969 , p. 15 .

sur l'incitation à la guerre civile et aux actes de terrorisme et que les observations faites au sujet de l'emploi de la force contre des peuples ou par les peuples dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes [l'avaient été] à propos de l'emploi illicite de la force »³⁶⁹. Devons-nous déduire de cette affirmation une acceptation générale de la notion de terrorisme international ?

Est-ce à dire que la définition de terrorisme telle qu'adoptée en 1937 était généralement acceptée par tous et que l'on pouvait considérer qu'une nouvelle proposition des termes de cette convention entraînerait un accord de tous pour son adoption et sa ratification ?

C'est ce que l'on verra avec l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 3034 (XXVII) intitulée « Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux ».

Chapitre II: Les principes africains face aux enjeux de définition et de prévention du terrorisme international

Le Chapitre II, examinera en profondeur, comme l'indique le titre, la contribution africaine au développement du débat en matière de terrorisme international. La Section I détaillera comment la résolution 3034 (XXVII) de 1972 a placé les États africains au cœur du traitement de la question du terrorisme international, en analysant les projets du groupe des non-alignés à la 6ème Commission de l'AGNU et l'émergence d'une approche africaine spécifique, caractérisée par une rupture avec les conceptions antérieures et la primauté des causes sous-jacentes. La Section II se consacrera à la définition du terrorisme international et aux mesures de prévention et d'élimination, mettant en lumière l'opposition entre les approches africaine et occidentale, notamment concernant le terrorisme d'État et la légitimité de la lutte pour l'autodétermination, avant d'aborder les stratégies africaines axées sur la prévention.

Secteur I . La résolution 3034 (XXVII) de 1972 : les Etats africains au cœur du traitement de la question du terrorisme international

À l'instar des précédents historiques ayant conduit à la tenue de la Conférence de Rome en 1898³⁷⁰ et à l'organisation, sous l'égide de la Société des Nations, d'une série de conférences diplomatiques suivie de l'institution d'un Comité pour la répression internationale du terrorisme en 1934³⁷¹, ce sont des

³⁶⁹*Ibid.*, p. 33.

³⁷⁰Assassinat en Suisse de la duchesse d'Hongrie des mains d'un terroriste anarchiste.

³⁷¹Assassinat du Roi Alexander de Yougoslavie à Marseille ainsi que du Ministre français des affaires étrangères.

événements d'une particulière gravité qui ont conduit la communauté internationale à mobiliser les mécanismes des Nations Unies afin de réagir face à des actes qualifiés de terrorisme international³⁷².

En l'espèce, l'incident déclencheur fut l'attentat à la bombe perpétré le 21 février 1970 à bord du vol Swissair SR-330 reliant Zurich à Tel Aviv. L'engin explosif, dissimulé dans un bagage, se déclencha neuf minutes après le décollage, entraînant le crash de l'appareil dans une forêt près de Würenlingen et causant la mort des quarante-sept occupants. Il est présumé que la cible initiale de l'attentat était un avion de la compagnie El Al Israël Airlines, mais un retard dans son départ aurait conduit au transfert du bagage piégé sur le vol Swissair³⁷³.

Un autre événement d'ampleur ayant suscité l'indignation de la communauté internationale fut la prise d'otages des membres de la délégation israélienne aux Jeux olympiques de Munich, le 5 septembre 1972. L'opération s'acheva par la mort de dix-sept personnes, dont cinq preneurs d'otages.

Parallèlement, le droit international conventionnel relatif à la lutte contre le terrorisme connaissait un développement notable. Entre les années 1960 et 1970, trois conventions spécifiques à la sécurité aérienne avaient été adoptées³⁷⁴ et la Commission du droit international menait des travaux en vue de

³⁷²À cet égard, voir notamment l'intervention de la délégation américaine lors des débats en vue de l'adoption de la résolution 3034 :

“Des incidents d'activités terroristes ont semé la mort et provoqué de sérieuses blessures dans chaque continent du monde et dans les îles qui se trouvent entre les continents. La mort et les blessures atteignent les pauvres comme les riches, les hommes, les femmes et les enfants de toutes races et de toutes religions. Aucun individu, aucun d'entre nous n'est à l'abri de ce fléau de la violence. [...] On peut comprendre pourquoi le Secrétaire général a adopté une mesure exceptionnelle tendant à porter cette question devant l'Assemblée générale. [...] Si l'on doit condamner des actes, alors sûrement des actes tels que ceux qui ont engendré les atrocités de Munich, l'assassinat et les blessures de pilotes et de passagers des lignes aériennes sur plusieurs continents au cours d'incidents qui ont mis en danger de mort la vie de centaines de passagers, tels que les lettres explosant dans les mains de ceux qui les reçoivent ou des employés des services postaux faisant leur devoir au service du public, de tels actes doivent être parmi ceux que l'on condamne.[...]p. 25, par. 215, 216,219.

Voir la position d'un Etat africain (Mauritanie) au sujet du terrorisme via la piraterie aérienne :

Plainte du Premier Ministre de Maurice, président en exercice de l'Organisation de l'unité africaine, au sujet de l'acte d'agression” commis par Israël contre la République de l'Ouganda, 9 juillet 1976, S/PV.1939 , p. 7 par. 51.

“51. La piraterie aérienne et certaines formes de violence existent. [...] Si elles traduisent, dans certains cas, le désespoir de ceux qui ont été chassés de leurs foyers, de ceux qui ont été meurtris dans leur dignité, de ceux qui sont privés des droits de l'homme les plus élémentaires, personne ne peut en approuver la forme ni encore moins les conséquences. Il s'agit là d'ailleurs d'une forme de violence imprévisible, car elle est le fait de personnes ou d'individus difficilement contrôlables. La communauté internationale est à juste titre préoccupée par cette forme de violence et cherche à en éliminer les causes pour en faire disparaître la raison”.

³⁷³ A. Guttman, « Une coalition antiterroriste sous l'égide d'un pays neutre: la réponse suisse au terrorisme palestinien, 1969-1970 », *Relations Internationales*, vol. 163, n° 3, 2015.

Voir aussi A. Mendy, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Thèse de doctorat, Université de Reims Champagne-Ardenne. Faculté de droit et de science politique, Reims, 2013, p.9.

Ou encore de façon plus générale:

La situation en Namibie: Lettre , en date du 16 décembre 1975, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, (S/11918), S/PV.1885, 30 janvier 1976.

³⁷⁴ Convention relative aux infractions et à certaines autres actes survenant à bord des aéronefs, Tokyo, 14 septembre 1963, *Recueil des Traités*, 1969 , n°10106, p.221 ;Convention pour la répression de la capture illicite

l'élaboration d'une Convention sur la prévention et la répression des infractions commises contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques³⁷⁵. Ces évolutions témoignaient de la volonté des États de circonscrire juridiquement le phénomène terroriste, alors que les attaques ciblaient de plus en plus l'aviation civile et le personnel diplomatique³⁷⁶.

Toutefois, l'adoption de conventions sectorielles ne paraissait pas constituer une réponse satisfaisante à la complexité et à l'expansion du terrorisme international. Eu égard à l'urgence et à la portée de la question, le Secrétaire général des Nations Unies soumit à l'Assemblée générale une "Request for the inclusion of an additional item in the agenda of the twenty-seventh session: Measures to prevent terrorism and other forms of violence which endanger or take innocent human lives or jeopardize fundamental freedoms"³⁷⁷.

Les termes de la résolution à adopter en matière de prévention et de répression du terrorisme firent l'objet de débats intenses au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale³⁷⁸. L'absence de consensus parmi les délégations fit émerger deux approches distinctes. Après une mise aux voix, une seule proposition de résolution fut retenue et soumise à l'Assemblée générale en vue de son adoption³⁷⁹. Dès lors, plusieurs interrogations se posent : qui fut l'initiateur de ce projet ? Quel fut son processus d'élaboration ? Enfin, quel en était le contenu ?

La Section I détaillera comment la résolution 3034 (XXVII) de 1972 a placé les États africains au cœur des débats sur le terrorisme international. Nous examinerons d'abord les projets des États du groupe des non-alignés à la 6ème Commission de l'AGNU, en analysant leurs méthodologies, stratégies procédurales et critiques substantielles[A]. Ensuite, nous étudierons l'émergence d'une approche africaine spécifique du terrorisme international à l'ONU, marquant une rupture avec les conceptions antérieures par la

d'aéronefs, La Haye, 16 décembre 1970, *Recueil des Traités*, 1971, n° 12325, p. 111 ; Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 23 septembre 1971, *Recueil des Traités*, 1975, n°14118, p. 184.

³⁷⁵ *Extract from the Yearbook of the ILC*, 1972, Vol. II, A/8710/Rev.1, New York, 1972. Elle sera ensuite adoptée avec la Résolution 3166 (XXVIII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1973.

Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, 1973 :

Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, A/RES/3166 (XXVIII), 14 décembre 1973.

³⁷⁶ A.A. Mazrui, « the third world and international terrorism: preliminary reflections », *Op. Cit.*

³⁷⁷ Demande d'inscription d'une question additionnelle à l'ordre du jour de la vingt-septième session. Mesure visant à prévenir le terrorisme et autres formes de violence qui mettent en danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines, compromettent les libertés fondamentales. Note du Secrétaire général, A/8791/Add. 1, 20 septembre 1972.

³⁷⁸ Pour un résumé des débats au sein de la Commission juridique de l'Assemblée Générale des Nations Unies:

P. Raton, « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, vol. 23, 1977, pp. 558-588.

³⁷⁹ Voir J.-F. Prévost, « Les aspects nouveaux du terrorisme international », *Annuaire Français de droit International*, vol. 19, 1973, pp. 579-600.

redéfinition de la lutte et l'inclusion de clauses d'exclusion pour certaines situations et certains auteurs [B].

A. *Projets des Etats du groupe non-alignés à la 6ème Commission de l'AGNU*

Si, jusqu'alors, la participation des États africains aux débats relatifs au terrorisme international était restée marginale, elle s'est affirmée à l'occasion des travaux de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies.

L'analyse des débats met en évidence une opposition marquée entre les positions des représentants africains³⁸⁰ et celles des États occidentaux³⁸¹, entraînant la soumission de trois projets de résolution distincts à l'Assemblée générale³⁸².

Le premier projet, porté par les États-Unis (A/C.6/L.851), proposait la convocation d'une conférence de plénipotentiaires en 1973 en vue de l'adoption d'une convention sur la prévention et la répression du terrorisme international. Il mettait l'accent sur la protection des victimes, notamment dans le cadre de l'aviation civile et des personnes jouissant d'une protection diplomatique. Il rappelait le devoir des États de s'abstenir de toute implication dans des actes terroristes, d'interdire l'usage de leur territoire à des fins de protection ou d'organisation d'actes terroristes contre d'autres États, et d'adhérer aux instruments juridiques existants. Il recommandait enfin « urgent efforts by all members to address the political problems which may, in some instances, provide a pretext for acts of international terrorism ». ³⁸³

³⁸⁰ Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying cause of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes» : Afghanistan, Algeria, Guyana, India, Kenya, Yugoslavia, Zambia : draft resolution, A/C.6/L.880, Rev.1, 8 December 1972.

S'ajoutèrent ensuite le Cameroun, le Tchad, le Congo, la Guinée Equatoriale, la Guinée, le Madagascar, la Mauritanie, le Mali et le Soudan.

³⁸¹ Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying cause of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes : United States : draft resolution: A/C.6/L.851,1973. Les Etats-Unis avaient soumis un projet de résolution qui fut introduit à la 1386ème session meeting, du 8 décembre 1972.

L'Australie, Belgique, Costa Rica, Canada, Italie, le Japon et les Nouvelles Zélandes avaient soumis un autre projet de résolution : A/C.6/L.879 . Ils furent rejoints par l'Autriche, le Guatemala, l'Honduras, l'Iran, le Luxembourg, le Nicaragua et le Royaume-Uni.

³⁸² *Report of the Sixth Committee. Proposals and amendments, voting and recommendation of the sixth committee. Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms, and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery , frustration , grievance and despair, and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes, A/8969, 16th December 1972.*

³⁸³ *Ibid.*, p.5.

Le second projet, présenté par l'Australie et ses alliés (A/C.6/L.879), condamnait sans réserve tous les actes de terrorisme international. Il suggérait que l'élaboration d'un projet de convention soit confiée à la Commission du droit international, en insistant sur la nécessité de prendre en compte les victimes collatérales du terrorisme. Il rappelait aux États leur obligation de ne pas organiser, inciter, soutenir ou participer à des activités terroristes. En outre, il reconnaissait le droit des peuples à l'autodétermination, tout en soulignant que « at all times, a distinction must be drawn in every form of human conflict between, on one hand, the right to resort to force and, on the other, the means used in pursuance of this right, certain means being illegitimate in all circumstances »³⁸⁴.

L'alignement de l'URSS sur l'approche des États africains est un point important à souligner. En témoigne la déclaration du délégué russe, dès le début de l'année 1972, lors d'un débat au Conseil de sécurité :

“L'Union soviétique se considère pleinement solidaire des peuples africains dans leur juste lutte pour la conquête de leur liberté et de leur indépendance. Elle leur a apporté, leur apporte et leur apportera son appui [...] Nous avons collaboré activement, amicalement et fraternellement avec les représentants africains et nous estimons que certains résultats ont été obtenus au cours de cette série de réunions, où l'on a démasqué le terrorisme colonialiste, le racisme, le néo-colonialisme et où l'on a adopté des résolutions, qui, dans l'ensemble, sont satisfaisantes, à la majorité écrasante des membres du Conseil de sécurité”³⁸⁵.

Le projet prévoyait enfin la création d'un comité *ad hoc* chargé d'examiner les causes profondes du terrorisme, notamment les conditions socio-économiques susceptibles d'engendrer un sentiment de frustration et de désespoir poussant certains individus à recourir à la violence pour provoquer des changements radicaux. Cette initiative traduisait la volonté de certains États de concilier les divergences de vues exprimées au sein de la 6ème Commission de l'AGNU, en intégrant la question du droit à l'autodétermination et en proposant une approche plus globale du phénomène terroriste.

Le troisième projet, soutenu par les États afro-asiatiques et la Yougoslavie, introduisait une perspective totalement inédite dans les débats sur la notion de terrorisme international. Contrairement aux précédents, il ne condamnait pas indistinctement tous les actes de terrorisme, mais dénonçait spécifiquement « la perpétuation d'actes terroristes et répressifs par des régimes coloniaux, racistes et étrangers, privant les peuples de leur droit légitime à l'autodétermination, à l'indépendance et à l'exercice de leurs droits fondamentaux et libertés essentielles. » Cette formulation deviendra une constante de l'approche africaine, établissant un lien intrinsèque entre la notion de terrorisme et la lutte pour l'autodétermination des peuples.

³⁸⁴ *Ibid.*, p.6.

³⁸⁵ Question concernant la situation en Rhodésie du Sud, S/PV.1645, 28 février 1972, p.7 par. 62.

En outre, ce projet introduisait une exigence novatrice : l'examen des causes profondes du terrorisme afin d'identifier des solutions justes et pacifiques, alors que les autres projets se concentraient uniquement sur des mesures répressives. Il réaffirmait également le droit des peuples sous domination coloniale ou raciste à mener une lutte de libération nationale, assimilant pour la première fois les actes répressifs et les violations des droits fondamentaux perpétrés par les puissances coloniales et racistes à une forme de terrorisme. Ainsi, le projet établissait une nouvelle catégorie de victimes du terrorisme : les peuples opprimés sous domination étrangère, consacrant une approche collective de la victimisation.

Dans cette logique, les mesures préconisées pour lutter contre le terrorisme international incluaient l'élimination des politiques de domination étrangère. La création d'un comité *ad hoc* dédié à cette problématique était également proposée³⁸⁶.

Un autre aspect fondamental résidait dans l'inversion de la perception traditionnelle du terrorisme : il ne s'agissait plus exclusivement d'actions menées par des groupes contestataires ou de résistance, mais également d'un instrument de l'opresseur. Ainsi, le terrorisme était requalifié en un mécanisme systémique d'oppression, conduisant à une reconfiguration du rapport entre victimes et auteurs.

Le projet afro-asiatique fut adopté par la Sixième Commission³⁸⁷, qui en recommanda l'adoption par l'Assemblée générale³⁸⁸. Celle-ci le valida dans la résolution 3034 (XXVII) du 18 décembre 1972, intitulée : « Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux ».

La partie A se penchera donc sur les projets des États du groupe des non-alignés soumis à la 6ème Commission de l'AGNU. Nous analyserons d'abord leur méthodologie et leurs stratégies procédurales [1], en explorant la tension entre la recherche du consensus et le recours au vote majoritaire, ainsi que les questions méthodologiques et stratégiques soulevées par cette approche. Ensuite, nous examinerons les critiques d'ordre substantiel [2] formulées à l'encontre de ces projets, en particulier concernant leur définition du terrorisme et la légitimation de certaines luttes de libération nationale.

1. Méthodologie et stratégies procédurales

³⁸⁶ A/8969, p.8.

³⁸⁷ *Ibid.*, p.13-15.

³⁸⁸ *Ibid.*, p.16.

Le projet de résolution recommandé par la Sixième Commission a été adopté par 76 voix pour, 35 contre et 17 abstentions³⁸⁹.

Dans le cadre des délibérations et du processus de vote, certains représentants ont contesté la construction discursive ayant présidé à l'élaboration et à l'adoption du projet soumis à l'Assemblée générale. Cette opposition révèle que les normes et concepts relatifs au terrorisme international ne sont pas des données objectives et fixes, mais bien le produit d'une interaction sociale et d'une négociation entre acteurs internationaux³⁹⁰.

Par ailleurs, la stratégie adoptée par les auteurs du projet issus du groupe des Non-Alignés a été vivement débattue, mettant en évidence des fractures normatives quant à la définition même du terrorisme et aux moyens de le combattre. Ces divergences soulignent le rôle central des représentations et des identités collectives dans la formulation des normes internationales, celles-ci étant façonnées par les intérêts, mais aussi par les perceptions et les constructions idéologiques des États³⁹¹.

a. Recherche du consensus vs majorité

Les Etats occidentaux contestaient le recours de la part du groupe afro-asiatique au vote à la majorité.

Le Canada exprima son regret quant à l'adoption du projet de résolution par la Sixième Commission à la majorité, ce qui, selon lui, justifiait l'absence de mise aux voix du projet dont il était l'un des auteurs³⁹².

³⁸⁹ A/PV.2114, par. 266 à 268.

Votent pour: Albanie, Algérie, Bahreïn, Botswana, Bulgarie, Birmanie, Burundi, République socialiste soviétique de Biélorussie, Cameroun, République Centrafricaine, Tchad, Chili, Chine, Congo, Chypre, Tchécoslovaquie, Dahomey, Yémen démocratique, Equateur, Egypte, Guinée équatoriale, Ethiopie, Gabon, Ghana, Guinée, Guyane, Hongrie, Inde, Indonésie, Irak, Jamaïque, Kenya, Koweït, Liban, République arabe libyenne, Madagascar, Malaisie, Mali, Malte, Mauritanie, Maurice, Mexique, Mongolie, Maroc, Niger, Nigéria, Oman, Pakistan, Panama, Pérou, Pologne, Qatar, Roumanie, Rwanda, Arabie Saoudite, Sénégal, Sierra Leone, Singapour, Somalie, Sri Lanka, Soudan, République arabe syrienne, Togo, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Ouganda, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Emirats arabes unis, République-Unie de Tanzanie, Haute Volta, Venezuela, Yémen, Yougoslavie, Zambie, Afghanistan.

Votent contre: Australie, Autriche, Barbade, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Colombie, Costa Rica, Danemark, République Dominicaine, Fidji, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Islande, Iran, Israël, Italie, Japon, Lesotho, Luxembourg, Malawi, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Paraguay, Philippines, Portugal, Afrique du Sud, Turquie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats-Unis d'Amérique, Uruguay. S'abstiennent : Argentine, El Salvador, Finlande, France, Irlande, Côte d'Ivoire, Jordanie, Laos, Libéria, Maldives, Népal, Norvège, Espagne, Souaziland, Suède, Thaïlande, Zaïre.

³⁹⁰ A. Wendt, « Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, vol. 46, n° 2, 1992, pp. 391-425.

³⁹¹ M. Finnemore et K. Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, pp. 887-917.

Ici, les auteurs développent leur théorie du cycle de vie des normes, expliquant comment certaines normes émergent, se diffusent et se généralisent dans le système international grâce à l'action des entrepreneurs de normes et à la dynamique de socialisation des États.

³⁹² A/PV.2114, p. 23, par. 200.

De même, le représentant belge souligna que « ces dernières années, il s'était développé une habitude selon laquelle l'Assemblée se prononçait par consensus au sujet des problèmes les plus importants »³⁹³.

La délégation italienne rappela pour sa part les initiatives qu'elle avait entreprises en engageant des consultations avec des délégations issues de divers groupes idéologiques et géographiques, dans le but d'élaborer un texte acceptable pour tous³⁹⁴. Elle précisa que le projet de résolution A/C.6/L.879/Rev.1, présenté lors de la 138e séance de la Sixième Commission, résultait de ces efforts et aurait pu constituer un compromis satisfaisant.

Dans le même sens, la délégation française estima « qu'un problème tel que celui du terrorisme international ne [pouvait] être étudié avec quelques chances d'aboutir à des résultats concrets que s'il existe un très large consensus sur la manière de l'aborder »³⁹⁵.

Compte tenu de l'importance de la question débattue, les États occidentaux considéraient que l'approche consensuelle, jusque-là privilégiée par l'Assemblée générale, aurait été la plus appropriée. Cependant, avec l'accession à l'indépendance des États africains et le renforcement de leurs relations avec d'autres États anciennement colonisés en Asie et dans le monde arabe³⁹⁶, ainsi qu'avec l'URSS, la nécessité de rechercher un consensus était devenue une exigence stratégique pour les anciennes puissances coloniales. À défaut, ces dernières risquaient de se retrouver systématiquement en minorité à l'Assemblée générale si d'autres groupes s'unissaient contre elles. Auparavant, le mode de scrutin s'était révélé fonctionnel à la préservation de leurs intérêts³⁹⁷. Toutefois, en l'espèce, il semble que la procédure consensuelle ait été préconisée par le Secrétaire général des Nations Unies lors de la soumission de sa requête³⁹⁸.

De leur position marginale initiale, les États africains étaient ainsi passés à un rôle central dans l'orientation des votes à l'Assemblée générale. Dès lors, la recherche de consensus devenait impérative pour les États proposant une alternative au projet du groupe afro-asiatique. La délégation italienne évoquait à ce titre les « efforts désespérés pour trouver un terrain d'entente entre les politiques extrêmes »³⁹⁹.

Ce bouleversement de l'équilibre international ne fut pas sans susciter de vives critiques. Le représentant israélien exprima son mécontentement en déclarant que « les Nations Unies ne [pouvaient] plus prétendre être ce qu'elles ne sont pas. Dans les circonstances présentes, notre organisation ne peut pas

³⁹³ *Ibid.*, p. 31, par. 270.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 29, par. 249.

³⁹⁵ *Ibid.*, p.33, par. 288.

³⁹⁶ Constitués notamment en pays des non-alignés.

³⁹⁷ Voir en particulier : L'union pour le maintien de la paix, A/RES 377 (V) A-C, 3 novembre 1950.

Dans ce cas, le vote à majorité a été instrumental de la part des États-Unis pour répliquer à la stratégie de veto utilisée par l'ex URSS.

³⁹⁸ Note du Secrétaire général, A/8791/Add. 1

³⁹⁹ A/PV.2114, p. 29 par. 249.

prétendre représenter le droit international et la moralité. La réalité est que ni l'objectivité ni la justice ne dirigent ses travaux et n'inspirent leur résultat, mais simplement l'équilibre des voix. En fait, l'Organisation des Nations Unies a presque été réduite à un jeu international de chiffres dans lequel le facteur décisif est le jeu des chiffres indépendamment des mérites de chacune des questions qui sont discutées »⁴⁰⁰.

Enfin, les États ayant voté contre le projet de résolution justifiaient leur opposition en invoquant une problématique d'ordre méthodologique et stratégique.

b. Questions méthodologique et stratégique

Pour certains États, la question du terrorisme international, était de première importance pour la paix et la sécurité mondiale, et ils estimaient que tel que libellé, le projet adopté par l'AG ne présentait pas un caractère d'urgence suffisant⁴⁰¹. En particulier, la création d'un Comité spécial sur le terrorisme international, prévue au paragraphe 9 de la résolution 3034, ne semblait pas constituer une réponse adéquate à l'urgence de la situation.

L'Italie souligna que l'opinion publique et les parlements réclamaient avec une intensité croissante l'adoption de mesures concrètes, à mesure que l'anxiété liée au sort des victimes innocentes se faisait plus vivement ressentir. Pourtant, elle déclara ne pas avoir reçu de garanties suffisantes quant à l'efficacité du mécanisme proposé dans le projet⁴⁰².

Afin de mieux répondre à l'urgence, certaines délégations suggérèrent de dissocier l'analyse des causes sous-jacentes du terrorisme international de l'identification des instruments concrets de lutte contre ce phénomène⁴⁰³. Elles considéraient que cette confusion méthodologique ralentissait l'adoption rapide d'une convention et compliquait la compréhension du mandat du Comité spécial sur le terrorisme international⁴⁰⁴.

Ainsi, certains représentants affirmaient que, si les causes du terrorisme étaient connues, choisir d'en privilégier l'étude avant d'adopter des mesures concrètes pour le combattre revenait à un leurre⁴⁰⁵.

La Grande-Bretagne, exprimant ses réserves, déclara avoir « des doutes sérieux quant au caractère approprié du mandat qui a été conféré au comité »⁴⁰⁶, ajoutant que « la résolution [était] peu précise et

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 27 par. 233.

⁴⁰¹ A/PV.2114, p.26 par. 230-231

Selon le délégué Israélien « les gouvernements du monde entier et les organisations régionales et internationales s'étaient déjà prononcés sur l'urgence qu'il y avait à mettre un terme à ce fléau ». Les Nations Unies se seraient « embourbées dans une rhétorique stérile et des machinations parlementaires qui ont empêché toute action sérieuse et constructive sur ce problème international ».

⁴⁰² *Ibid.*, p.29 par. 252-254.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 29 par. 251.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p.24 par. 208.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 32 par. 275.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 24 par. 207.

qu'elle ne donn[ait] pas une impression d'urgence »⁴⁰⁷. De même, l'Australie justifia son vote en affirmant qu'« elle ne pens[ait] pas que la résolution que v[enait] d'adopter l'Assemblée abord[ait] le problème du terrorisme international avec la vigueur et l'urgence que la situation mondiale difficile actuelle exige[ait] »⁴⁰⁸.

Le manque de clarté des mesures proposées contre le terrorisme fut l'un des motifs invoqués par les délégations ayant voté contre le projet. D'autres critiquèrent également la forme de l'organe proposé, estimant que la création d'un Comité spécial ne constituait pas une réponse appropriée au problème.

Les États-Unis considéraient qu'« une conférence de plénipotentiaires ou même la Commission du droit international de l'Assemblée générale des Nations Unies auraient été une meilleure solution et que ces solutions n'auraient pas privé les États membres du droit de déterminer précisément des mesures concrètes »⁴⁰⁹.

Dans une volonté d'intégrer d'autres approches, le Canada précisa que son projet révisé prévoyait « l'établissement d'un comité spécial ayant un mandat bien défini, qui aurait eu pour tâche d'étudier les causes du terrorisme international, de même que la Commission du droit international était invitée, à titre de question hautement prioritaire, à rédiger une convention sur les mesures visant à prévenir le terrorisme international »⁴¹⁰.

À l'inverse, les délégués ayant soutenu le projet des pays non alignés défendaient une approche méthodologique et stratégique différente. Le délégué irakien justifia la création d'un Comité spécial en déclarant qu'il s'agissait de « l'organe approprié pour examiner une question d'une telle délicatesse ». Il affirma qu'un comité spécial, en raison de sa capacité d'analyse approfondie et de prise en compte des observations gouvernementales, était préférable à une conférence d'urgence qui, sous la pression diplomatique, risquait d'adopter un texte dépourvu d'effets concrets⁴¹¹. Il ajoutait qu'« un comité spécial du terrorisme international était plus capable d'examiner cette question que la sixième Commission [...] ». La Commission du droit international est un organe composé d'experts, mais il travaille en coopération directe et étroite avec les États ; il écoute les observations des États, il formule des recommandations sur la base de ces observations des États, il formule des recommandations sur la base de ces observations ; il rédige ensuite un projet qu'il envoie plus tard aux gouvernements pour que ceux-ci expriment encore une fois leur opinion ; il réexamine ensuite le projet en tenant compte des observations des gouvernements pour élaborer le texte définitif. C'est pour cette raison que l'œuvre de la Commission du droit international

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p.32 par. 281.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p.34 par. 295.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p.25 par. 219.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 23 par. 200.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 28. par. 241.

a toujours été acceptée par les gouvernements et que les textes de conventions adoptés sur la base du travail de la Commission du droit international ont été ratifiés et sont entrés dans le droit positif international. Demander à la Commission du droit international d'établir en quelques mois un projet de résolution serait demander à un expert de rédiger un texte de convention dans la froideur de son cabinet de travail ; il pourrait peut-être élaborer un texte qui paraîtrait idéal, mais qui ne pourrait pas être accepté par les Etats, ne pourrait pas être ratifié et ne pourrait donc pas faire partie du droit positif international. Le Comité spécial pourrait réexaminer cette question du terrorisme sur la base des observations des gouvernements et présenterait ses recommandations et conclusions à la prochaine session de l'Assemblée générale, laquelle pourrait faire des suggestions et examiner à fond tous les aspects de la question. À mon avis, c'est la seule méthode qui pourrait aboutir à des résultats satisfaisants dans l'examen de cette question aussi difficile que délicate.”⁴¹²

S'agissant du choix de l'organe le plus adapté pour traiter cette question, il convient de rappeler qu'après l'assassinat de la duchesse de Hongrie, la tenue d'une conférence de plénipotentiaires fut retenue, conduisant à la Conférence de Rome en 1898. Cependant, les résultats obtenus furent jugés insuffisants ou, du moins, leur mise en œuvre par les États concernés fut limitée. De même, à la suite de l'assassinat du roi de Yougoslavie, la Société des Nations opta dans un premier temps pour des conférences diplomatiques, mais celles-ci échouèrent. Ce n'est qu'après cet échec qu'un Comité spécial contre le terrorisme international fut instauré, conduisant à l'adoption de la Convention contre le terrorisme de 1937. Ces précédents démontrent que la méthode des conférences diplomatiques, défendue par les représentants américains, n'est pas nécessairement gage d'efficacité.

Par ailleurs, l'argument en faveur d'un renvoi à la Commission du droit international semble également contestable, car celle-ci ne garantit pas une célérité suffisante dans l'adoption de normes contraignantes. À titre d'illustration, l'élaboration d'un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité par la CDI fut suspendue pendant plusieurs décennies en raison de la lourdeur de son ordre du jour et du choix de traiter en priorité la question de l'agression de manière distincte.

Enfin, les critiques formulées à l'encontre du projet des pays non alignés ne se limitaient pas aux aspects procéduraux et institutionnels, mais concernaient également des éléments de fond.

2. Critiques d'ordre substantiel

La principale critique formulée à l'encontre du projet des pays non alignés concernait les articles 3 et 4 de la Résolution 3034 qui sont libellés comme suit :

⁴¹² *Ibid.*, p.28 par. 241-243.

« L'Assemblée générale réaffirme le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère et affirme la légitimité de leur lutte, en particulier la lutte de libération nationale, conformément aux buts et principes de la Charte et aux résolutions pertinentes des organes de l'Organisation des Nations Unies : Condamne les actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continuent de se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales ».

Ce passage revêt une importance majeure. En effet, pour la première fois dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, les pratiques coloniales, le racisme institutionnel et toute autre forme de domination étrangère étaient expressément qualifiés de terrorisme et condamnés en tant que tels.

Toutefois, certaines délégations contestèrent cette approche, mettant en avant deux griefs principaux. D'une part, elles dénonçaient l'absence d'une condamnation explicite et générale de toutes les formes de terrorisme. D'autre part, elles considéraient que le projet semblait légitimer certains actes qualifiés de terroristes par les États occidentaux, en particulier ceux commis par les mouvements de libération nationale.

Le point central de cette divergence résidait donc dans la qualification juridique des actes de résistance s'inscrivant dans l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples contre toute forme de domination étrangère. La question ne portait pas sur la reconnaissance du droit légitime des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais bien sur l'interprétation qui pouvait en découler. En effet, l'absence de condamnation de tous les actes de terrorisme de la part des États du Groupe des non-alignés, conjuguée à la réaffirmation du droit à l'autodétermination dans le contexte spécifique du terrorisme, soulevait des préoccupations⁴¹³. Cette problématique se posait notamment dans les contextes suivants : les territoires administrés par le Portugal, le régime d'apartheid en Afrique du Sud⁴¹⁴ et la lutte du peuple palestinien contre l'occupation israélienne, caractérisée par l'emploi de divers moyens de résistance⁴¹⁵.

Dans cette optique, le Canada s'interrogea sur la portée de cette position, soulevant la question suivante : « L'absence de toute condamnation d'actes de terrorisme international et même d'actes de terrorisme international qui entraînent des pertes de vies humaines innocentes [...] reflète-t-elle l'opinion publique de cette assemblée ou de la communauté internationale ? »⁴¹⁶.

⁴¹³ *Ibid.*, p. 23. par. 202-203.

⁴¹⁴ Politique d'apartheid du Gouvernement sud-Africain, A/RES/2775 (XXVI) A-E, 29 novembre 1971.

⁴¹⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C. I. J. Recueil 2004, p. 35 par. 78.

⁴¹⁶ A/PV.2114, p.23 par. 202.

Ce débat mit ainsi en évidence l'opposition entre deux approches : celle des pays non alignés, qui inscrivaient la lutte de libération nationale dans un cadre légitime de résistance, et celle des États occidentaux, qui considéraient que toute forme de terrorisme, indépendamment du contexte, devait être condamnée sans ambiguïté.

B. L'émergence d'une approche africaine spécifique du terrorisme international à l'ONU : une rupture avec les conceptions antérieures

La partie B analysera l'émergence d'une approche africaine spécifique du terrorisme international à l'ONU, marquant une rupture avec les conceptions antérieures.

Dans un premier temps [1], nous explorerons la redéfinition de la lutte par l'approche africaine du terrorisme international. Nous verrons comment cette approche constitue un nouveau paradigme africain, se distinguant de l'approche occidentale et plaçant la primauté sur les causes sous-jacentes du terrorisme.

Dans un second temps [2], nous détaillerons les clauses d'exclusion que l'approche africaine introduit pour certaines situations et certains auteurs, notamment en ce qui concerne les mouvements de libération nationale et leur lien avec le droit à l'autodétermination.

1. Redéfinir la lutte : l'approche africaine du terrorisme international, entre rupture avec l'Occident et centralité des causes sous-jacentes

a. Un nouveau paradigme africain : redéfinir le terrorisme international face à l'approche occidentale

Si les propositions avancées par les États du groupe des non-alignés et adoptées par l'AGNU représentaient des faisceaux d'indices menant à supposer l'émergence d'une nouvelle approche de la notion de terrorisme international, le rapport du Comité spécial du terrorisme international en donnera la confirmation⁴¹⁷. Cette nouvelle approche semblait refléter l'opinion des États africains et asiatiques et était soutenue par certains États du bloc soviétique et de l'Amérique latine. L'approche qualifiée d'occidentale était soutenue par les États de l'Europe occidentale et par les États-Unis. Cette approche occidentale était désormais minoritaire.

Tel qu'anticipé par les travaux de la sixième commission, le rapport du Comité spécial révélera l'existence de deux tendances⁴¹⁸. La première tendance correspond à la version classique de la notion de terrorisme telle que développée depuis 1898 avec des adaptations plus ou moins significatives. La seconde tendance

⁴¹⁷ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028.

⁴¹⁸ Par "tendance", nous empruntons le terme employé par le rapporteur du Comité spécial du terrorisme lorsqu'il souhaite décrire les deux approches quant à l'orientation à donner aux mesures à adopter contre le terrorisme international : *Ibid.*, p. 18 par. 54.

est l'expression des pays non-alignés comprenant essentiellement les Etats africains, appuyés par les Etats socialistes et quelques autres Etats amis.

À bien des égards, la tendance africaine est porteuse d'éléments de nouveauté absolue dans l'approche de la notion de terrorisme. Elle introduit pour la première fois l'idée de l'étude des causes sous-jacentes du terrorisme, créant de ce fait le concept de terrorisme d'Etat —appliqué aux Etats coloniaux— qui serait à l'origine du terrorisme international classique. Une seconde nouveauté consistait à exclure de la définition du terrorisme les actes des mouvements de libération nationale et y inclure les actes commis par les forces armées des Etats. Enfin, comme élément qui à notre avis n'est pas suffisamment pris en compte, l'approche africaine considère la pauvreté comme l'une des causes du terrorisme (en plus des déceptions ou frustrations de certains), ce qui, implicitement fait entrevoir l'idée de la possibilité de lutter contre le terrorisme international à travers l'adoption de mesures d'ordre économique et social en lieu et place des mesures répressives adoptées jusque-là.

La centralité de ces éléments de nouveauté affectera la définition classique du terrorisme international, la forme et la nature des mesures proposées aux fins de sa prévention et de son élimination.

b. L'approche des États africains face au terrorisme international : la primauté des causes sous-jacentes

Le titre du projet des Etats non alignés, ensuite adopté par l'AGNU, est très éloquent et ne laisse de place à aucun doute pour ce qui est de leur orientation quant à la lutte contre le terrorisme international : Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux⁴¹⁹.

Cette expression « causes sous-jacentes du terrorisme international » ne sera pas définie dans la résolution 3034 de 1972, mais son objectif le sera : « trouver des solutions justes et pacifiques aussi rapidement que possible [au terrorisme international] »⁴²⁰.

Au cours des études sur l'organisation des travaux du Comité, il sera décidé de créer trois sous-comités pléniers chargés d'étudier la définition du terrorisme international, les causes sous-jacentes du terrorisme international et les mesures à adopter pour prévenir le terrorisme international⁴²¹. Le choix de dédier un

⁴¹⁹ A/RES/3034(XXVII).

⁴²⁰ *Ibid.*, par. 3.

⁴²¹ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028.

sous-comité à l'étude des causes sous-jacentes du phénomène dénote l'importance attribuée à cette mission dans l'approche de la notion de terrorisme international. A cet égard, certains représentants estimaient que « l'étude des causes sous-jacentes était le plus important des aspects du terrorisme international qui étaient examinés par le Comité spécial »⁴²².

Les vues et suggestions exprimées par l'Algérie résumaient la tendance africaine concernant la conception de la définition, la nature et la centralité de l'étude des causes sous-jacentes du terrorisme international. Selon cette position, si le terrorisme est une forme extrême de violence, ce sont ses causes qui sont à l'origine de ce recours à la violence extrême. Excluant le terrorisme individuel du champ de recherche du Comité spécial, l'Algérie concentrera son intervention sur ce qu'elle qualifiera de terrorisme politique : le terrorisme d'Etat et le terrorisme dirigé contre les Etats⁴²³.

Les causes sous-jacentes du terrorisme international ne seraient ainsi autres que les actes présumés de terrorisme des Etats coloniaux qui se traduisent par des violations graves des droits fondamentaux tels que l'intégrité de la personne ⁴²⁴, les garanties procédurales ⁴²⁵ et par la destruction des structures économiques d'un pays⁴²⁶.

De telles violences organisées, qualifiées de terrorisme d'Etat et indiquées comme les causes sous-jacentes des autres formes de terrorisme, toujours selon l'Algérie, viseraient à « briser la volonté d'une population pour lui imposer une domination directe, la soumission politique, ou l'utilisation de son territoire et de ses ressources à des fins contraires à ses propres intérêts ; et à satisfaire une politique d'expansionnisme et d'hégémonie »⁴²⁷.

Comme cause du terrorisme, ont été également mentionnés la pauvreté, le déni de droits de l'homme fondamentaux tels que le droit à l'autodétermination, le droit d'un peuple à se faire entendre au sein du gouvernement qui l'administre et de participer librement et ouvertement aux processus politiques⁴²⁸.

La problématique de la pauvreté ou de la misère comme cause du terrorisme semblent constituer, dans l'approche africaine, l'un des critères ne requérant pas nécessairement une connexité avec les politiques coloniales traditionnelles mais plutôt avec le principe de solidarité entre les Etats. Plus précisément, la politique coloniale ou d'oppression ne se trouve pas nécessairement à l'origine de la misère et de la

⁴²² *Ibid.*, p. 14 par. 41.

⁴²³ *Ibid.* Annexe Projets de propositions et suggestions présentés aux trois sous-comités pléniers. Sous-comité plénier des causes sous-jacentes du terrorisme international. Suggestion présentée par l'Algérie. p. 25-27.

⁴²⁴ *Ibid.* Comprenant le droit à la vie par des massacres collectifs et des bombardements de la population civile, l'usage de la torture et des traitements inhumains et dégradants. A cela il faut ajouter l'emploi de méthode et moyen de la conduite des hostilités prohibés par le droit international des conflits armés.

⁴²⁵ *Ibid.* Comprenant notamment les emprisonnements massifs et les détentions arbitraires.

⁴²⁶ *Ibid.* Il s'agit des droits économiques, sociaux et culturels des populations vivant sur le territoire visé par lesdites actions donnant lieu à des inégalités économiques et à des troubles sociaux.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 26.

⁴²⁸ *Ibid.*, p.17 par. 50.

pauvreté. Mais cet état de fait économique et social pouvait être à l'origine d'actes de terrorisme individuel. Ce n'était d'ailleurs pas la première fois que la lutte contre la misère et la nécessité de solidarité étaient liés à la notion de terrorisme. Dans le cadre des travaux sur le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme, le représentant du Nigéria avait affirmé qu'« il [était] important d'avoir un document tel que celui-ci. Si nous voulons éviter les conditions qui poussent l'être humain à la rébellion et au terrorisme parce que ses droits ne sont pas reconnus ou protégés, si nous voulons vivre ensemble dans la paix et dans l'harmonie, si nous voulons travailler ensemble pour atteindre les buts communs de progrès de l'être humain – qu'il s'agisse de progrès social, économique ou politique [...] »⁴²⁹.

A l'exclusion du cas particulier de la misère et de la pauvreté, ce sont ces causes sous-jacentes ainsi décrites qui seraient à l'origine des actes de terrorisme perpétrés par des individus ou groupes et dirigés contre des Etats coupables d'avoir créé les conditions de cet état de frustration et de rébellion⁴³⁰.

De l'avis de certains représentants, il était inconcevable de parler de terrorisme international indépendamment du cadre dans lequel il s'inscrivait : « le terrorisme international tirait son origine du fait que certains pays poursuivaient [...] des politiques d'occupation, d'oppression et de discriminations décrites ci-dessus »⁴³¹.

Dans son rapport, le rapporteur explique que de l'avis de plusieurs représentants, le terrorisme d'Etat constitue la cause principale de la violence au niveau individuel : « le conflit entre la politique d'oppression d'un Etat et la volonté de la population amenait l'Etat à employer la violence, ce qui incitait à son tour la population à répondre par la violence. Le terrorisme contre un Etat était provoqué par une action violente de la part de celui-ci ou par une situation d'injustice politique, d'inégalité économique ou de troubles sociaux et par le fait que tous les autres moyens d'y remédier dont disposaient les victimes avaient échoué »⁴³².

Cette approche africaine plaçait l'étude des causes sous-jacentes du terrorisme dans un rapport de complémentarité, mais surtout de primauté vis-à-vis de l'adoption de mesures de répressions à l'encontre de cette infraction. En effet, cette tendance affirmait que « les actes de violence qualifiés d'actes de terrorisme n'étant en fait que la conséquence logique de certaines situations, ce serait commettre une

⁴²⁹Projet de Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, Rapport de la Troisième Commission. Documents officiels, A/PV.1496, 16 décembre 1966, par. 120.

⁴³⁰Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, p. 26.

Dans sa suggestion, l'Algérie décrit les conditions dans lesquels un groupe social (ou une population) a recourt au terrorisme et à la violence contre un Etat. Il s'agit des cas de résistance ou de réactions au terrorisme d'Etat.

⁴³¹*Ibid.*, p.9 par. 26.

⁴³²*Ibid.*, p. 17.

erreur grave et lourde de conséquences que d'essayer de les enrayer au moyen de mesures répressives avant d'avoir clairement dégagé les causes qui en étaient la cause génératrice »⁴³³.

Selon cette approche, « le terrorisme d'Etat, [...] constituait la forme la plus nocive et la plus meurtrière du terrorisme. [...]. Aussi longtemps que les gouvernements auraient le loisir de pratiquer la terreur, la seule riposte possible pour leurs victimes serait la *contre-terreur* » (nous soulignons)⁴³⁴. Partant de cette affirmation, l'infraction de terrorisme international réel, au sens africain, serait assimilable au terrorisme d'Etat et la définition du terrorisme international adoptée par les occidentaux jusque-là serait en réalité du contre-terrorisme. On assiste ainsi non seulement à la naissance d'une nouvelle conception de l'infraction du terrorisme international, mais on note aussi que celle-ci opère un renversement des rôles des acteurs : la victime (l'Etat) devient l'auteur et les auteurs présumés deviennent les victimes.

Était-ce pour affirmer le droit d'exercer cette « contre-terreur » que dans leur proposition, les Etats non alignés se sont abstenus de condamner toutes les formes de terrorisme ? Il semble ressortir des affirmations de l'approche africaine une sorte de clause justificative des actes de violence commis par les mouvements de libération nationale en guise de lutte ou résistance à l'oppression⁴³⁵. En effet, en réponse à des représentants ayant évoqué la question des attaques aveugles dirigées contre les populations civiles, il sera répondu que « tout en s'inclinant devant l'émotion suscitée par les actes de terrorisme individuels responsables de la mort d'innocents, [...] l'opinion internationale devrait s'émouvoir davantage encore devant les manifestations d'un terrorisme d'Etat qui faisait d'innombrables victimes innocentes »⁴³⁶. D'ailleurs, dans le titre de la résolution 3034 de 1970, on pouvait bien lire : « *qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux* ». Les actes perpétrés par ces mouvements semblent être présentés comme méritant les honneurs, puisqu'ils représentent un sacrifice pour l'atteinte d'une noble cause : l'autodétermination, l'indépendance.

Il ressort de cette affirmation qu'il existe des situations où la perpétration par les MLN d'actes jugés illicites exclurait ces actes de la définition de terrorisme international.

2. Les clauses d'exclusion pour certaines situations et certains auteurs

⁴³³ *Ibid.*, p.7 par. 17.

⁴³⁴ *Ibid.*, p.8 par. 24.

⁴³⁵ Sur la question de "terrorisme d'Etat", voir notamment:

R. Mushkat, « "Technical " Impediments on the way to a Universal Definition of International Terrorism. Is a Definition Possible? », *Indian Journal of International Law*, 1978, pp. 206-211.

⁴³⁶ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028) , p. 9 par. 25.

On se souviendra qu'au lendemain de l'attaque terroriste contre l'avion suisse à destination de Tel Aviv, certains représentants d'Etats occidentaux s'étaient interrogés sur le manque de condamnation de toutes les formes de terrorisme de la part des pays non alignés⁴³⁷.

La raison de ce silence nous paraît être reflétée par les paragraphes 3 et 4 de la résolution 3034, qui stipulent ce qui suit :

« [l'Assemblée Générale] [r]éaffirme le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangères et affirme la légitimité de leur lutte, en particulier la lutte des mouvements de libération nationale⁴³⁸, conformément aux buts et principes de la Charte et aux résolutions pertinentes des organes de l'Organisation des Nations Unies ;

Condamne les actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes, et étrangers continuent de se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentaux ».

Comme le retient Guillaume Le Floch, « la condamnation de cette forme de terrorisme d'État avait pour finalité de légitimer la lutte des mouvements de libération nationale et par là même de distinguer le résistant du terroriste »⁴³⁹.

Dans son projet de proposition au sous-comité plénier de la définition du terrorisme, la tendance africaine exclut de la qualification de terrorisme international certains actes de violence lorsqu'ils sont commis dans certaines circonstances par certains acteurs. Pour ces Etats, « [les actes de terrorisme international comprennent] les actes de violence commis par des individus ou des groupes d'individus qui mettent en

⁴³⁷ A/PV.2114.

Représentant du Canada :

« nous constatons l'absence de toute condamnation d'actes de terrorisme international et même d'actes de terrorisme international qui entraînent des pertes de vies humaines innocentes. Nous nous demandons si cet oubli est bien le reflet réel de l'opinion publique de cette assemblée ou de la communauté internationale en dehors de cette salle. Nous reconnaissons que le problème du terrorisme international est complexe en raison de la multitude de tels actes découlant de toute une variété de sources différentes ». Par. 201.

Dans le cadre des travaux du Comité spécial du terrorisme international, certains représentants répondront au supposé manque de condamnation générale en affirmant que

« la communauté internationale était solidairement tenue de condamner le terrorisme d'Etat organisé et de prendre d'urgence des mesures pour éliminer ce terrorisme auquel certains régimes coloniaux, racistes et étrangers avaient recours pour dénier aux peuples leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance ainsi que les autres droits de l'homme et libertés fondamentales » . Voir : Rapport du Comité spécial du terrorisme international, 1973. Loc. cit. p. 10.

⁴³⁸ Le droit à l'autodétermination comprend notamment des actions de résistance contre l'envahisseur. Pour une meilleure compréhension du concept de résistance telle qu'évoquée dans la résolution 2625 de 1970 : C.

Apostolidis, « La résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations unies », *op. cit.*; M. Dubuy, « Le droit de résistance à l'oppression en droit international public : le cas de la résistance à un régime tyrannique », *op. cit.*

⁴³⁹ G. Le Floch, « Approche de droit international dans l'identification du terrorisme au regard de l'État », in *L'État et le terrorisme*, sous la direction de F. Blanc et P. Bourdon, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018, p. 6.

danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines ou compromettent les libertés fondamentales. *Cette définition ne doit pas porter atteinte au droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère ni à la légitimité de leur lutte, en particulier de la lutte des mouvements de libération nationale, conformément aux buts et principes de la Charte et aux résolutions pertinentes des organes de l'Organisation des Nations* » (nous soulignons)⁴⁴⁰.

Dans sa contribution, la Grèce également soutiendra cette position en déclarant que ne saurait être qualifiée de terrorisme international « la lutte (constante, continue, reconnue et légitime) d'un peuple sur son territoire visant à : l'acquisition de son autodétermination et son indépendance ; sa libération d'une occupation étrangère qui l'exploite, l'opprime et le prive de sa souveraineté ; sa libération du joug colonial ; l'extinction de toute forme de discrimination sociale, raciale ou autre, dont il est la principale victime ; la défense contre toute forme d'agression ou attaque (directe ou indirecte) de son territoire, par des moyens violents, ainsi que la prévention de toute activité subversive dirigée contre l'intégrité et la souveraineté de son pays, d'instigation étrangère »⁴⁴¹.

Par l'ajout du critère de territorialité, la Grèce semble restreindre *ratione loci* sur son territoire les actions du peuple pour qu'il soit exclu de la qualification de terrorisme.

Le Nigéria fera de même en affirmant que les massacres perpétrés par le Portugal, l'enlèvement et assassinat de diplomates, les détournements d'aéronefs ou les attaques dirigées contre les innocents constituent différentes formes de terrorisme international, à l'exclusion des « activités qu'exercent à l'intérieur des limites de leurs propres pays les peuples qui luttent pour se libérer de l'oppression et de l'exploitation étrangère »⁴⁴².

Dans son intervention au sous-comité plénier des mesures destinées à prévenir le terrorisme international, le groupe des non-alignés ajoutera comme mesure à recommander pour lutter contre le terrorisme international, « lorsqu'une population s'engage dans une action violente contre des régimes colonialistes, racistes et étrangers dans le cadre d'une lutte pour rétablir ses droits légitimes ou pour redresser une injustice dont elle est victime, la communauté internationale, lorsqu'elle a reconnu la validité de ces

⁴⁴⁰ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, p. 23.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁴² *Ibid.*, Contribution du Nigéria, p. 25.

Commentant le projet des Etats-Unis, le Nigéria estimera qu'il devrait « contenir une clause d'exemption applicable aux mouvements de libération agissant sur leurs territoires. (p. 35). Intervenant sur le projet britannique, le Nigeria dira de même qu'elle aurait « du mal à accepter [...] des propositions du Royaume sans certaines modifications qui excluraient toutes les activités menées par les mouvements de libérations agissant sur leurs territoires ou pour leur venir en aide (p.35).

objectifs, ne peut prendre de mesures répressives contre une action qu'elle doit au contraire encourager , soutenir et défendre »⁴⁴³.

Ainsi, comme le montre le rapport, plusieurs représentants se sont élevés contre les tentatives opérées dans le dessein de qualifier de subversifs ou d'actes de terrorisme les agissements des mouvements de libération nationale dirigés contre la domination étrangère, ainsi que les luttes de libération anticoloniale. La lutte des peuples combattant contre des agresseurs et des envahisseurs pour recouvrer leur liberté était légitime parce que fondée sur le droit inaliénable des peuples à l'autodétermination⁴⁴⁴ et autorisait ceux qui la menait à recourir à tous les moyens à leur disposition y compris la force ⁴⁴⁵. Tous les moyens paraissaient légitimes pour exercer ce droit⁴⁴⁶. Néanmoins, deux conditions semblaient se dessiner pour l'exercice de ce droit : « lorsque des personnes s'engagent dans une action violente alors que leur motivation n'est pas du type décrit ci-dessus »⁴⁴⁷ et le critère territorial tel que décrit plus haut (considérations du Nigéria et de la Grèce).

Si l'on a donc constaté une concordance mécanique entre l'accession à l'indépendance et l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination des peuples et que ce lien expliquait la construction de la conception de l'approche africaine du terrorisme international, celle-ci subira pourtant un chamboulement au lendemain des indépendances. Les États, d'une part, et les peuples, d'autre part, seront confrontés à de nouveaux défis. L'apparente unité dans la diversité face à l'ennemi —en l'occurrence le colonisateur— commencera à s'effriter face à l'affirmation de plus en plus accentuée des identités particulières et ce dans une période de forte progression des droits de l'homme.

Dans le contexte de la décolonisation, le droit à l'autodétermination était principalement envisagé comme un droit des peuples à s'affranchir de la domination coloniale. Cette conception se focalisait sur la souveraineté externe, c'est-à-dire le droit d'un peuple à disposer de lui-même face aux puissances

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁴⁴ *Ibid.* : Contribution de la Grèce (p.23-24) ; Contribution du Nigéria (p.25) ; Suggestion présentée par l'Algérie (p.26-27).

Cette légitimité de la lutte avait d'ailleurs déjà été reconnue par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2105 de 1965 :

Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/2105 (XX), 20 décembre 1965, par. 10.

« Reconnaît la légitimité de la lutte que les peuples sous domination coloniale mènent pour l'exercice de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance et invite tous les Etats à apporter une aide matérielle et morale aux mouvements de libération nationale dans les territoires coloniaux”.

⁴⁴⁵ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028 , p.8 par.22.

⁴⁴⁶ A/RES/2621 (XXV). Dans cette résolution, l'Assemblée générale des Nations Unies : “réaffirme[ra] le droit inhérent des peuples coloniaux de lutter, *par tous les moyens nécessaires dont ils disposent* (nous soulignons), contre les puissances coloniales qui répriment leur aspiration à la liberté et à l'indépendance”, par. 2.

⁴⁴⁷ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, p. 28.

étrangères⁴⁴⁸. Le peuple était alors considéré comme une entité unifiée, transcendant les diversités ethniques, religieuses ou autres en son sein.

Cependant, une fois l'indépendance acquise, des tensions internes ont émergé. Les minorités, autrefois unies dans la lutte contre le colonisateur, ont commencé à revendiquer leurs spécificités et à exiger une forme d'autonomie ou d'indépendance. Ces revendications ont souvent été perçues par les nouveaux États comme une menace à leur intégrité territoriale et à leur unité nationale, et les actions de ces groupes minoritaires ont été qualifiées de terroristes.

Le défi du maintien de l'intégrité territoriale restait central pour les États africains. La question des peuples autonomes était donc une source de tension entre ses promoteurs et les autorités étatiques qui les taxent de participer à la division, à la ségrégation à l'intérieur d'un pays⁴⁴⁹.

En guise de conclusion, nous pouvons affirmer que la résolution 3034 de l'Assemblée générale des Nations Unies marque une rupture paradigmatique en inversant la relation entre l'exercice du droit à l'autodétermination et le terrorisme. Avant son adoption, les puissances établies tendaient à qualifier de terroristes les actions des mouvements de libération nationale, criminalisant ainsi leur lutte. L'approche africaine, quant à elle, a introduit une clause d'exclusion visant à légitimer ces actions, les distinguant ainsi des actes de terrorisme.

Après les indépendances, une nouvelle dynamique est apparue, associant le droit à l'autodétermination aux revendications des minorités ethniques et autres, en quête d'autonomie⁴⁵⁰. Les jeunes États, soucieux de leur stabilité et de leur sécurité, ont souvent répondu à ces revendications en qualifiant ces groupes de terroristes et leurs actions comme telles.

Ici, l'élément central à retenir demeure la clause d'exclusion, qui a joué un rôle crucial dans la légitimation des luttes des mouvements de libération nationale contre l'oppression. Cette clause a permis de distinguer les actions légitimes de ces mouvements des actes de terrorisme, marquant une étape importante dans la reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Cela nous conduit à faire l'analyse de la définition africaine du terrorisme international et des mesures proposées en vue de son élimination.

⁴⁴⁸ S. Senese, « External and internal self-determination », *Social justice/Global options*, vol. 16, n° 1, 1989, pp. 19-25; K. Senaratne, « A History of Internal Self-determination », in *Internal Self-Determination in International Law: History, Theory, and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, pp. 12-50.

Voir aussi le chapitre: « Western and Third World Approach to internal self-determination », pp. 118-154.

M.N. Shaw, *International Law*, op. cit., p. 253; Voir aussi . B. Conforti, *Diritto internazionale*, op. cit., pp. 23,24.

⁴⁴⁹ N. Crawhall, « L'organisation des peuples autochtones en Afrique », *Écologie & Politique*, vol. 42, n° 2, 2011, p. 178.

⁴⁵⁰ J. Cilliers et K. Sturman, « Le Terrorisme et L'Afrique: Un Survol et une Introduction », in *L'Afrique et le terrorisme. Participer à une campagne planétaire*, sous la direction de J. Cilliers et K. Sturman, Pretoria, 2002, p. 8.

Section II. Définition du terrorisme international et des mesures de prévention et d'élimination

La Section II explorera la définition du terrorisme international et les mesures de prévention et d'élimination qui en découlent. Dans une première partie (A), nous analyserons l'opposition entre les approches africaine et occidentale de la définition du terrorisme, en examinant la conceptualisation africaine allant du terrorisme d'État à la légitimité de certaines luttes, ainsi que la perspective africaine sur la compétence juridictionnelle dans les territoires coloniaux. La deuxième partie (B) détaillera les stratégies africaines pour l'élimination du terrorisme international, en mettant l'accent sur une approche axée sur la prévention et en évaluant sa compatibilité avec les règles générales du droit international.

A. Opposition entre approche africaine et occidentale

La partie A explorera l'opposition entre l'approche africaine et occidentale de la définition du terrorisme international.

Dans un premier temps [1], nous analyserons comment la définition du terrorisme par les États africains s'est articulée, allant du concept de terrorisme d'État à la légitimité de la lutte des peuples. Nous verrons quels faits sont érigés en infraction de terrorisme international selon cette perspective, en incluant les actions des régimes coloniaux, racistes et étrangers, ainsi que la manière dont la définition du terrorisme international est influencée par celle du terrorisme d'État.

Dans un second temps [2], nous examinerons la question de la compétence et du terrorisme sous la perspective africaine sur les territoires coloniaux, soulignant les implications de cette approche sur la juridiction des actes qualifiés de terroristes.

1. Du terrorisme d'État à la légitimité de la lutte : la définition du terrorisme par les États africains

a. Faits érigés en infraction

Dans son projet, le groupe des États non-alignés définissait le terrorisme comme « les actes de violence et autres actes de répression auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers se livrent contre les peuples qui luttent pour leur libération, pour leur droit légitime à l'autodétermination, à l'indépendance et pour d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales »⁴⁵¹. Ainsi, les actes « auxquels un État se livrait à l'encontre d'un peuple dans le but d'étouffer ses mouvements de libération nationale et d'écraser

⁴⁵¹ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, Annexe Projet de proposition présenté par le Groupe non aligné au sein du Comité spécial, p. 23.

la résistance qu'il opposait à l'occupant [seraient] de véritables manifestations du terrorisme international, dans son sens large »⁴⁵².

Selon l'Algérie, le terrorisme d'Etat se manifestait par le maintien d'un peuple sous une domination coloniale, l'expulsion d'une population de son propre territoire, l'application d'une politique de discrimination raciale et d'apartheid, l'intervention étrangère dans la politique d'un pays, l'exploitation étrangère des ressources d'un pays, l'agression étrangère contre un pays, l'indifférence étrangère à l'égard de l'injustice frappant une population et enfin l'impuissance des organisations internationales à rétablir une populations dans ses droits légitimes⁴⁵³.

Le Venezuela se prononçait dans le même sens en estimant que « sont également des actes de terrorisme international les mesures répressives inhumaines prises par des régimes coloniaux ou racistes et toutes celles qui tendent à l'exercice d'une domination étrangère, en refusant aux peuples leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance ainsi que d'autres droits et libertés fondamentaux »⁴⁵⁴.

L'approche africaine ajoutait à cela « les actes de violence et de terrorisme commis par un Etat étranger à l'encontre de personnes qui luttent pour obtenir le droit légitime de renforcer la souveraineté et l'intégrité territoriale de leur pays [...] »⁴⁵⁵.

Tous les actes indiqués jusque-là correspondaient à des actes de terrorisme commis directement par leurs auteurs qui étaient, par définition des Etats coloniaux ou auteurs de domination d'une autre nature contre un peuple.

Il est important de préciser que la nature juridique du rapport entre l'Etat dominateur et le territoire dominé n'est pas pertinente dans la conception de la définition du terrorisme d'Etat tel que construite par les Etats africains. Les actes d'un Etat, formellement et officiellement désigné par une organisation internationale (ONU) pour administrer un territoire africain jugé inapte à s'auto-administrer peuvent être qualifiés de terrorisme d'Etat lorsqu'au cours de l'administration la puissance administrante fait recours à la violence⁴⁵⁶.

Le terrorisme d'Etat – colonial – pouvait aussi se manifester à travers des actes indirects.

Pour l'Iran, le terrorisme international était notamment « les actes de violence et de terrorisme dirigés contre les peuples qui luttent pour leur droit à l'autodétermination ou pour leur identité nationale [...] ainsi que les actes de groupes mercenaires dont les activités terroristes sont dirigées contre d'autres pays souverains »⁴⁵⁷.

⁴⁵² *Ibid.*, Travaux du sous-comité plénier de la définition du terrorisme international, p. 12.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 27.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, Annexe Projet de proposition présenté par le Groupe non aligné au sein du Comité spécial, p. 23.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, Annexe Projet de proposition présenté par le Groupe non aligné au sein du Comité spécial, p.27.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, Projet de proposition présenté par l'Iran, p.24-25.

À cet égard et par ailleurs, certains représentants avaient souligné l'exigence de « prendre en considération [entre autres] les actes de violence subversifs organisés, menés et financés de l'étranger vers des pays tiers non impliqués dans un conflit susceptible de donner lieu à de tels actes »⁴⁵⁸. Cela semble s'inspirer du principe selon lequel « les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de tout autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies, [et plus particulièrement] chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager l'organisation de forces irrégulière ou de bandes armées, notamment de bande de mercenaires, en vue d'incursions sur le territoire d'un autre Etat, [ainsi que] des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes »⁴⁵⁹.

À côté des faits décrits ci-dessus, mais avec beaucoup moins d'emphase, étaient également qualifiés de terrorisme les actes de violence qui « mettent en danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines ou compromettent les libertés fondamentales »⁴⁶⁰. Il s'agissait notamment, comme le précise le Nigéria, des « enlèvements [et] assassinats de diplomates, [du] détournement d'aéronefs, [de] la menace armée dirigée contre d'innocents touristes »⁴⁶¹. Ces actes de terrorisme sont présentés comme des réactions au terrorisme d'Etat colonial : la contre-terreur. Ainsi, dans sa contribution, l'Algérie présentera également une liste de faits intitulés « le terrorisme dirigé contre des Etats ». Dans cette liste, elle décrivait le recours par un groupe social ou une population au terrorisme lorsque « ses droits sont bafoués ; lorsqu'il est victime d'une injustice politique, sociale ou économique, lorsque tout recours à des formes légales pour se faire justice reste sans effet »⁴⁶². Bien que l'Algérie ne le précisât pas, ces faits, qualifiés de terrorisme international, semblaient correspondre à ceux pour lesquels sont prévus des exemptions, une sorte de légitimation. Certains estimaient qu'ils ne devaient pas entrer dans la catégorie des actes qualifiables de terrorisme. Pour d'autres, il s'agissait sans aucun doute d'actes de terrorisme mais le contexte de leur commission leur octroyait un sceau de légitimité.

b. Définir le terrorisme international par le terrorisme d'Etat

⁴⁵⁸ *Ibid.*, Résumé du débat général, p. 7 par. 18.

« Reconnaît la légitimité de la lutte que les peuples sous domination coloniale mènent pour l'exercice de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance et invite tous les Etats à apporter une aide matérielle et morale aux mouvements de libération nationale dans les territoires coloniaux ».

⁴⁵⁹ Premier principe, par. 7 et 8 de la résolution A/RES/2625 (XXV).

⁴⁶⁰ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, p 23.

⁴⁶¹ *Ibid.*, Contribution du Nigéria, p.25.

⁴⁶² *Ibid.*, Annexe Projet de proposition présenté par le Groupe non aligné au sein du Comité spécial, p. 27.

Dans les deux premiers faits érigés en infraction de terrorisme international exposés dans l'approche africaine, les auteurs directs ou indirects sont les Etats coloniaux. Selon plusieurs représentants de cette approche, l'accent devait être mis sur l'importance de ce type de terrorisme qualifié de « terrorisme d'Etat » : ils le considèrent comme « la forme la plus dangereuse de terrorisme international »⁴⁶³. Les Etats en sont les auteurs directs lorsque, à travers leurs organes ou leurs agents, ils se livrent à ces violences. De même, les cibles et donc les victimes principales de ces violences sont clairement identifiées : il s'agit des peuples luttant pour l'autodétermination et l'indépendance, les peuples sous domination et dans une certaine mesure, certains peuples sous tutelle internationale. Les « victimes innocentes » de ces attaques, pour emprunter le terme de certains représentants sont ces populations. Il semble qu'il existe d'autres catégories de victimes : les victimes des actes commis en réaction aux politiques d'oppression. Il ressort de l'approche africaine qu'il s'agit là de victimes sacrificielles civiles, provoquées par les actes des mouvements de libération nationale, pour lesquels aucune véritable protection n'est proposée. C'est d'ailleurs l'un des nœuds des contestations occidentales, selon lesquels l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples devrait être encadré notamment par les dispositions du droit des conflits armés en temps de guerre⁴⁶⁴.

Selon le groupe des non-alignés, les actes de terrorisme d'Etat se manifestent par des actions directes et/ou indirectes mais également par des omissions : « le fait pour un Etat de tolérer [...] les organisations des vestiges de groupes fascistes ou mercenaires dont l'activité terroriste est dirigée contre d'autres pays souverains »⁴⁶⁵.

Enfin, les auteurs d'actes de terrorisme peuvent être des individus ou des groupes d'individus ou des entités non étatiques. Dans ce cas, un critère entre en jeu : celui du but et du mobile de la perpétration de l'acte infractionnel qui devient un critère de définition à *contrario*. Si le but de la commission de l'acte est celui d'agir ou de résister dans l'exercice du droit à l'autodétermination ou à l'indépendance, il ne s'agirait pas de terrorisme international ou il pourrait s'agir de terrorisme international mais légitimé par le contexte d'oppression ou d'occupation. Si celui-ci a des buts ou mobiles extérieurs à ce droit, on pourrait alors conclure à leur qualification comme acte de terrorisme international.

La dimension étatique du terrorisme n'était pas contemplée dans l'approche occidentale. Selon elle, « on [avait] précisé que les actes sur lesquels le comité était invité à faire porter ses efforts et auxquels il devait

⁴⁶³ *Ibid.*, Travaux du sous-comité plénier de la définition du terrorisme international, p. 12.

Il est à noter que la tendance opposée à l'approche africaine retenait en revanche que « le Comité spécial devrait concentrer son attention sur les actes de violence commis par des individus ou des groupes et ne comportant pas d'intervention étatique directe ou indirecte. P.8 et 13.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, p. 17 par.45.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p.23.

remédier de toute urgence étaient les actes de violence perpétrés par des particuliers ou des groupes et qui comportaient un élément international n'impliquant pas l'action d'un Etat »⁴⁶⁶.

2. Compétence et terrorisme : la perspective africaine sur les territoires coloniaux

Cet aspect de la problématique est important quand on sait que l'approche africaine concerne principalement des cas qui, selon le principe de la souveraineté des Etats, devraient relever de la compétence nationale des puissances coloniales. À cet effet, certains représentants ont rappelé qu'un acte de terrorisme qui pouvait apparaître à première vue comme un acte de portée purement nationale avait parfois des prolongements internationaux, auquel cas il devrait tomber sous le coup de mesures internationales⁴⁶⁷. À cet égard, des tenants de l'approche occidentale estimaient que certains principes de la Déclaration des relations amicales entre les États, auxquels l'approche africaine associait le concept de terrorisme d'État, "se rapportai[en]t exclusivement au terrorisme à caractère interne" et donc le Comité ne serait pas compétent pour les analyser⁴⁶⁸.

Pour l'Algérie, les actes de terrorisme colonial doivent se manifester « sur le territoire occupé par [cette population], sur le territoire de l'Etat contre lequel est dirigé l'action violente, et contre tout autre pays qui fournit une aide à l'Etat considéré dans son action préjudiciable au groupe social »⁴⁶⁹. Dans sa contribution, le Nigéria affirmait que ne sont pas qualifiables d'actes de terrorisme international « les activités qu'exercent à l'intérieur des limites de leurs propres pays les peuples qui luttent pour se libérer de l'oppression et de l'exploitation étrangères »⁴⁷⁰. Il découle de cette prise de position que dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, les actes commis par les mouvements de libération nationale ne seraient pas qualifiables d'actes de terrorisme international lorsqu'ils sont perpétrés à l'intérieur du territoire national sous forme de « légitime défense ». Dès lors que ces actes outrepasseront les frontières nationales, elles rentreraient dans la définition de terrorisme international. On note par là une certaine restriction du champ d'application *ratione loci* des actes « légitimes » des MLN.

B. Stratégies africaines pour l'élimination du terrorisme international : une approche axée sur la prévention

La partie B analysera les stratégies africaines pour l'élimination du terrorisme international, caractérisées par une approche axée sur la prévention.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 13 par. 38.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p.7.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p 27.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, Contribution du Nigéria, p. 25.

Dans un premier temps [1], nous démontrerons pourquoi la prévention est au cœur de la stratégie africaine de lutte contre le terrorisme international. Nous détaillerons comment cette approche privilégie l'élimination des causes sous-jacentes du terrorisme, notamment le terrorisme d'État, par rapport aux mesures de répression.

Dans un second temps [2], nous examinerons la coopération antiterroriste, en soulignant le globalisme africain qui s'oppose au sectorialisme occidental. Nous explorerons comment l'approche africaine préconise une approche globale et intégrée de la lutte contre le terrorisme, en considérant l'ensemble des dispositions pertinentes du droit international, contrairement à la vision occidentale qui privilégie des conventions sectorielles.

1. Terrorisme international : la prévention au cœur de la stratégie africaine

L'approche africaine se caractérise principalement par des actions de « prévention », au détriment des mesures de « répression » mises en avant dans l'approche occidentale⁴⁷¹.

Le titre du projet de résolution du groupe non aligné évoque non seulement le terme de prévention au lieu de « répression », mais aussi, dans le préambule de la résolution, l'expression utilisée est « solutions justes et pacifiques ».

À cela il faut ajouter la nature et l'orientation des contributions et des projets de proposition des différents Etats membres du Comité spécial au cours des travaux des différents sous-comités. Les délégations les moins prolixes en termes de contributions dans les sous-comités pléniers de la définition du terrorisme international et de la recherche des causes sous-jacentes du terrorisme international sont celles des Etats occidentaux. Leurs contributions étaient surtout centrées sur les mesures de répression à adopter contre les auteurs d'actes de terrorisme.

A cet égard, les Etats-Unis, en particulier, avaient présenté un document de travail intitulé « Projet de Convention pour la prévention et la répression de certains actes de terrorisme international »⁴⁷².

Selon l'approche africaine, « la question des mesures à adopter était étroitement liée à celle de la définition et des causes sous-jacentes et [...] des mesures efficaces ne pouvaient être élaborées que sur la base d'une définition généralement acceptable et après que les causes du phénomène auraient été identifiées⁴⁷³.

⁴⁷¹ *Ibid.*, Contribution du Nigéria. p. 35.

⁴⁷² *Ibid.*, Annexe – Document de travail présenté par les Etats-Unis d'Amérique, Projet de Convention pour la prévention et la répression de certains actes de terrorisme international. p. 30.

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 18.

Quant à la définition, la question était de savoir si elle devait ignorer les aspects déjà partiellement couverts par le droit international.

Le groupe des Etats non alignés estimait que le mandat du Comité spécial était de prévoir une « procédure qui prenne en considération l'ensemble des données car autrement on risquerait d'aboutir à un examen fragmentaire ou partiel du problème »⁴⁷⁴. Pour eux, il fallait aboutir à une définition abstraite de la notion, approche à laquelle s'opposait la tendance occidentale, qui estimait qu'« une définition abstraite de la notion de terrorisme international n'était pas nécessaire à l'identification des actes de terrorisme international [...] et qu'il vaudrait mieux s'en tenir à l'approche pragmatique qui avait présidé à l'élaboration [de conventions sectorielles en matière de terrorisme] »⁴⁷⁵.

De plus, plutôt que diriger les mesures contre les actes ponctuels qualifiés de terrorisme⁴⁷⁶, l'approche africaine préconisait l'adoption de mesures « dirigées contre les situations qui étaient à l'origine même des actes de terrorisme individuels, c'est-à-dire éliminer les causes du phénomène »⁴⁷⁷. En effet, selon cette logique, « c'était le terrorisme d'Etat qu'il fallait combattre, non seulement parce que c'était là la forme la plus nuisible de terrorisme mais parce que c'était cette forme de terrorisme qui commandait toutes les autres »⁴⁷⁸.

Ainsi, l'on soutenait qu'« il fallait mettre fin au colonialisme et à l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats, faire accéder les pays et les peuples coloniaux à l'indépendance politique et économique, éliminer la discrimination raciale et les politiques d'apartheid et assurer le respect du droit à l'autodétermination et des droits fondamentaux de l'homme. Une fois ces objectifs atteints, [...], les autres formes de terrorisme international disparaîtraient d'elles-mêmes »⁴⁷⁹.

En résumé, d'une part la tendance occidentale rappelait les solutions préconisées depuis la conférence de Rome de 1898, à savoir notamment adopter des mesures législatives et administratives, encourager les Etats à adhérer aux conventions existantes, adopter des conventions sectorielles, renforcer la coopération bilatérale et régionale, développer les échanges de renseignements et enfin rendre plus efficace et efficient le système du *aut dedere aut judicare* en matière de terrorisme international. Peu,

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p.6 par.14.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p.6.

Les textes évoqués sont les suivants : Convention concernant l'aviation et la projet d'articles de la Commission du droit international sur la prévention et la répression des infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

Cette approche consistait à adopter des conventions sectorielles se rapportant chacune à un type d'acte déterminé. On mentionne notamment la prise d'otage à des fins d'extorsion politique, l'enlèvement de diplomates et l'envoi de lettres piégées.

⁴⁷⁷ *Ibid.*

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁷⁹ *Ibid.*

voire aucune proposition n'a été faite en matière de prévention dans la lutte contre le terrorisme. Enfin, selon cette approche, « il n'était ni nécessaire ni souhaitable que le Comité spécial s'occupe de l'action des Etats »⁴⁸⁰.

En revanche, l'approche africaine se fonde sur la prévention au lieu de la répression. Par ailleurs elle préconise la recherche de solutions justes et équitables. Les mesures qu'elle propose concernent tant les auteurs étatiques que les auteurs non étatiques des actes de terrorisme. Estimant que les actes des premiers sont à l'origine de tous les autres actes, elle suggère l'adoption de mesures principalement à l'encontre de la première aux fins d'attaquer le fléau à la racine. Ces mesures consistent, pour les Etats, à respecter et à mettre en œuvre les principes et règles déjà existants au moment des discussions. Le respect de ces obligations entraînerait la disparition du phénomène du terrorisme d'Etat et par ricochet des formes de terrorisme individuel.

Pour atteindre cet objectif, la tendance africaine propose l'adoption d'une convention générale acceptée par tous et comprenant tous les principes et dispositions évoquées.

2. Coopération antiterroriste : globalisme africain vs. sectorialisme occidental

Si les deux tendances accordaient un rôle central à la coopération internationale comme instrument utile à l'élimination du terrorisme international⁴⁸¹, à la fonction primordiale de l'ONU et de ses organes ainsi qu'aux conventions internationales en vigueur, notamment celles en lien direct ou indirect avec la question du terrorisme, une divergence apparaît pour ce qui est de leur mise en œuvre. La question était notamment de savoir si, dans le cadre des travaux, il fallait faire table rase de toutes les dispositions déjà adoptées et ayant trait de près ou de loin au terrorisme international ou plutôt de tous les prendre en considération en évitant ainsi de créer des doublons.

L'argument de l'approche occidentale à cet égard était qu'il ne devait pas y avoir de corrélation entre le terrorisme et les autres principes déjà traités abordés par les Nations Unies au travers de ses organes ou par des conventions sectorielles. Par exemple, sur la question du droit des peuples à l'autodétermination, mention a été faite de la « nécessité d'éviter toute contradiction entre les travaux du Comité spécial du

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ A/RES/3034(XXVII)

Voir le Préambule "Reconnaissant l'importance de la coopération internationale pour l'élaboration des mesures propres à empêcher ces actes (de terrorisme) de se produire [...]".

Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, p.19 par. 60 « les recommandations du Comité devraient être orientées vers une coopération éventuelle » ; P. 19 par. 61 « Plusieurs délégations ont préconisé le renforcement de la coopération bilatérale, régionale et le développement des échanges de renseignements concernant les actes de terrorisme international et leurs auteurs ».

Projet des pays non-alignés : p. 28 Par. J, k et l ; Projet de convention des Etats-Unis d'Amérique : P. 30,33. Préambule et article 12.

terrorisme international et ceux du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux »⁴⁸².

De même, l'approche occidentale estimait que la Déclaration sur les relations amicales couvrait la plupart des aspects des violences commises par les Etats et notamment les principes fondamentaux de l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force, de l'égalité de droits des peuples et de l'autodétermination et le principe selon lequel les Etats exécutent de bonne foi leurs obligations : « il n'était donc ni nécessaire ni opportun de revenir sur ces questions. [...] Les actes commis par des forces armées au cours d'opérations militaires faisaient déjà l'objet d'un droit conventionnel abondant et étaient en cours d'examen dans le cadre de la protection des droits de l'homme en période de conflit armé »⁴⁸³. Selon cette approche, les nouvelles dispositions conventionnelles devraient porter exclusivement sur les secteurs n'ayant pas encore fait l'objet de réglementation internationale⁴⁸⁴.

Selon la tendance occidentale, il était nécessaire de délimiter le champ d'action du Comité spécial car certains aspects de la question du terrorisme international étaient déjà en cours d'examen au sein de divers organes des Nations: « il importait d'éviter les empiètements et les redites inutiles »⁴⁸⁵. En effet, en plus des risques de chevauchements indiqués, toujours selon cette tendance, une telle approche fourre-tout pourrait créer des contradictions⁴⁸⁶. Il aurait été donc judicieux pour le Comité de ne pas s'occuper de certaines « questions spécifiques telles que l'autodétermination, les droits de l'homme et l'élimination de la pauvreté » car ces thèmes étaient déjà examinés par des organismes existants des Nations Unies⁴⁸⁷. On devait juste demander aux Etats d'appliquer avec plus de rigueur les principes et décisions déjà adoptés par les Nations Unies⁴⁸⁸.

La tendance africaine était d'un tout autre avis et deux types de réflexion s'en dégageaient.

Les tenants de l'approche africaine, en opposition à la vision pragmatique, soutenaient que les dispositions internationales existantes contre certaines infractions antérieures n'étaient pas une raison suffisante pour omettre l'examen de ces faits dans l'étude du terrorisme international. Cela s'explique par le fait que les éléments contextuels spécifiques au terrorisme étaient distincts des situations envisagées par les conventions déjà en vigueur. Selon eux, par exemple, il « était indispensable de prendre en considération le terrorisme d'Etat qui constituait à leur avis la forme la plus nocive et la plus meurtrière du terrorisme [et que] [...] la terreur était pratiquée à large échelle et par les moyens les plus modernes

⁴⁸² Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, p. 8.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 6 par. 13.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p.8 par. 20.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p.9 par. 26.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p.9 par. 28.

contre des peuples entiers à des fins de domination ou d'ingérence dans leurs affaires internes [...] sous prétexte de représailles ou d'action préventive par des Etats contre la souveraineté et l'intégrité d'Etats tiers, ainsi que l'infiltration de groupes ou d'agents terroristes dans le territoire d'autres Etats »⁴⁸⁹.

Compte tenu de la complexité de la question du terrorisme et de sa multidisciplinarité, ne pas l'appréhender à travers une approche globale conduirait, selon l'approche africaine, à un examen fragmentaire ou partiel du problème⁴⁹⁰.

Par ailleurs, sur la question de l'existence de certaines dispositions en matière de terrorisme, les Africains avaient attiré « l'attention des Etats sur la nécessité de respecter et [mettre en œuvre] strictement les principes et décisions déjà adoptés par les Nations Unies »⁴⁹¹. Ils ajoutèrent que bien que reconnaissant l'existence de divers textes visant à empêcher le recours à la violence par les Etats, « ces dispositions étaient manifestement insuffisantes puisqu'aucun Etat n'avait encore été contraint de renoncer à l'emploi de la violence »⁴⁹².

A ces considérations, on pourrait ajouter que la nécessité de l'adoption d'une définition du terrorisme anarchiste, puis du terrorisme en général tire son origine non pas de la commission d'une nouvelle infraction mais d'un changement de contexte caractérisant la commission de cette infraction. De ce fait, les conventions auxquelles se référaient les tenants de la tendance occidentale ne correspondent pas nécessairement aux contextes dans lesquels les Africains inscrivent la notion de terrorisme international. Il se peut ainsi que l'on puisse qualifier différemment les mêmes faits délictueux matériels perpétrés dans un contexte différent pour les uns et pour les autres. Ce qui explique, à leurs yeux la nécessité de contempler toutes les infractions sans exceptions, susceptibles de s'inscrire dans le contexte qu'ils retiennent correspondre à leur conception du terrorisme international.

CONCLUSION

L'analyse des différentes tentatives visant à l'adoption d'une définition générale du terrorisme international acceptée par tous a démontré combien l'évolution de la place des Etats africains dans les débats portant sur cet argument a été significative. Leur entrée en lice dans la société internationale a entraîné l'apparition d'une approche inexistante jusque-là et qui a pour particularité notamment, d'une part de mettre le terrorisme d'Etat au centre de la problématique de la définition du terrorisme et d'autre part d'exclure de cette définition les actes des mouvements de libération nationale. Cette approche est originale, nouvelle et s'oppose frontalement à une approche occidentale encore liée aux propositions

⁴⁸⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p.6 par. 6.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 20.

nées des travaux de recherches précédentes, tendant à exclure les actes des Etats de la définition du terrorisme international et visant exclusivement les acteurs non-étatiques.

Il existe donc bel et bien une approche africaine de la notion de terrorisme international. De ce constat découle le fait qu'en 1973, la communauté internationale n'a pas été en mesure de se doter d'une définition du terrorisme international acceptée de tous, contrairement à ce qu'avait pu faire la SDN en 1937, en l'absence des Etats africains.

Cette nouvelle approche africaine reflétait les défis majeurs et les préoccupations que percevaient les représentants de ce continent à l'époque. Les partisans de cette tendance englobaient, outre les Etats africains, les Etats arabo-musulmans, ainsi que certains Etats américains et asiatiques⁴⁹³. Désormais, les questions relatives à l'adoption d'une convention internationale en matière de terrorisme, pour ce qui est de la tendance africaine seront régies par le groupe des non-alignés et en première ligne par l'Inde⁴⁹⁴. Nous mettons l'accent sur la centralité des Etats du continent africain dans la construction de cette approche pour quatre ordres de raisons. La première raison réside dans le nombre d'Etats africains parmi ceux qui sont à l'origine des initiatives ayant conduit à la manifestation de cette nouvelle approche en matière de terrorisme. La seconde raison réside dans le constat qu'avant leur participation à ces débats, dans la période pré-indépendance, les Etats non-africains qui partagent aujourd'hui cette tendance n'avaient à aucun moment orienté leur réflexion dans la direction tracée par les Etats africains en matière de terrorisme. Grâce à la résolution 3034, les Etats africains sont parvenus à proposer un nouvel angle de lecture sur la question de la définition du terrorisme, ce qui a amené d'autres Etats anciennement colonisés à partager certaines de leurs positions. La troisième raison est que cette approche est intimement liée à leur statut historico-politico-juridique : la présence du colonialisme et des discriminations raciales ainsi que les nouvelles formes de colonialisme. Comme nous avons pu le constater, les Etats « civilisés » avaient, eux aussi, naturellement construit leur approche de la définition du terrorisme international autour des questions sécuritaires du moment. Ils avaient développé une

⁴⁹³ Cette tendance est désormais défendue et promue à l'Assemblée Générale des Nations par l'organisation Groupe des non-alignés au nom de tous ces pays. Par ailleurs, on retrouve la notion de terrorisme d'Etat coloniale dans les Conventions africaine, arabe, asiatique contre le terrorisme.

Voir aussi :

Convention arabe de lutte contre le terrorisme, signée le 22 avril 1998 ;

Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Alger, 14 juillet 1999 et Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Addis-Abeba, 8 juillet 2004 ;

Convention de l'Organisation de la Conférence islamique pour combattre le terrorisme international, Ouagadougou, 1 juillet 1999. Un processus de révision de la Convention a été entamé en 2016 à Djeddah (https://www.oic-oci.org/topic/?t_id=11150&t_ref=4385&lan=fr).

⁴⁹⁴ Lettre datée du 4 mars 2003, adressée au Secrétaire général par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de la Malaisie auprès de l'Organisation des Nations Unies. Assemblée générale-Cinquante-septième session. Conseil de sécurité-Cinquante-huitième année. A/57/759 - S/2003/332, 18 mars 2003, par. 119.

approche euro-centrique de la question du terrorisme. La dernière raison réside dans l'originalité de cette tendance. Des tentatives lors de la conférence de Rome à l'adoption de la résolution 3034 (1972), aucun Etat n'avait exposé une approche similaire à celle des Etats africains.

Face au constat de ce changement radical de paradigme de la part des Etats – et juristes - africains en matière de terrorisme international, il nous apparaît pertinent de nous interroger sur sa portée sur le développement du droit international général et sur le droit conventionnel. Par ailleurs, au vu des changements de contextes géopolitiques et juridiques de la société internationale – en particulier avec la disparition de la forme classique du colonialisme et de l'apartheid -, et avec l'émergence des nouvelles formes de terrorisme, l'approche africaine a-t-elle évolué ? Y a-t-il eu, en particulier au sein des Nations Unies, un changement d'approche dans la gestion de la question, notamment une prise en charge des questions de terrorisme par le Conseil de Sécurité au détriment de l'Assemblée générale?⁴⁹⁵ Quelle serait la portée de ce bouleversement ?

En quoi la doctrine juridique des États du tiers-monde, et spécifiquement les TWAILs, soutient-elle que le droit international classique a engendré le terrorisme international, et que les nouveaux instruments de lutte antiterroriste constituent une forme de domination néocoloniale ?

Pour l'heure, nous pouvons faire une anticipation concernant l'incidence de cette approche sur les travaux de la Commission du droit international des Nations Unies. En effet, en 1972 la Commission du droit international avait en cours l'examen d'un projet de convention sur la question de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international⁴⁹⁶. La Convention fut adoptée par l'Assemblée générale par la résolution 3166 (XXVIII) de 1973.⁴⁹⁷ Au moment de la signature, le Burundi avait exprimé la réserve suivante : « Dans le cas où les auteurs présumés appartiennent à un mouvement de libération nationale reconnu par le Burundi ou par une organisation internationale dont le Burundi fait partie et qu'ils agissent dans le cadre de leur lutte pour la libération, le Gouvernement de la République du Burundi se réserve le droit de ne pas leur appliquer les dispositions des articles 2, paragraphe 2, et 6, paragraphe 1 »⁴⁹⁸.

Il nous apparaît ainsi que le changement de paradigme opéré par les Etats africains laisse présager des chamboulements directs et indirects dans de nombreuses matières juridiques où la problématique du terrorisme sera un sujet central ou secondaire.

⁴⁹⁵ Par exemple, à travers le choix de confier la gestion de ce phénomène au Conseil de sécurité plutôt qu'à l'Assemblée générale. Cela aura un évident impact sur l'équilibre des forces et le centre de décision. D'acteurs incontournable à l'Assemblée générale, les Etats africains n'auront qu'un rôle secondaire au Conseil de Sécurité.

⁴⁹⁶ Annuaire CDI, 2 mai- 7 juillet 1972, Vol. II, A/8710/Rev.1, 1972.

⁴⁹⁷ A/RES/3166 (XXVIII).

⁴⁹⁸ *Ibid.* ; P. Raton, « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », *op. cit.*

L'émergence d'une approche africaine du terrorisme international, clairement distincte de la perspective occidentale, a profondément influencé les débats et les instruments juridiques pertinents. Cette approche, qui intègre la notion de terrorisme d'État et exclut de la définition les actions des mouvements de libération nationale, soulève une question juridique centrale :

Quelle est l'incidence de cette approche africaine sur l'évolution du droit international du terrorisme, tant dans ses dimensions générales que conventionnelles, aux niveaux continental, international et doctrinal ?

En d'autres termes, comment cette vision spécifique, forgée par les expériences historiques et politiques du continent africain, a-t-elle modelé les normes internationales, les pratiques étatiques et les théories juridiques, et quelles en sont les implications pour l'avenir de la lutte antiterroriste ?

PARTIE II: De 1972 à nos jours : évolution de l'approche africaine au terrorisme international à l'échelle internationale et régionale

TITRE I : L'évolution de l'approche africaine face aux crises internationales : De 1972 à la fin de la Guerre froide et de l'ère post-bipolaire au 11 septembre 2001

Ce Titre I sera développé en deux chapitres principaux. Le Chapitre I examinera comment l'approche africaine du terrorisme s'est manifestée et a influencé les cadres normatifs régionaux, y compris une analyse comparative avec les conventions européennes et américaines, et une étude approfondie de la Convention de l'OUA, ainsi que des perspectives des *Third World Approaches to International Law* (TWAILs). La problématique centrale est de comprendre dans quelle mesure et comment les spécificités de l'approche africaine, notamment l'inclusion du terrorisme d'État et l'exclusion des mouvements de libération nationale, se sont traduites ou confrontées dans le droit conventionnel régional et la doctrine tiers-mondiste.

Le chapitre II se concentrera sur l'impact de l'approche africaine sur le droit international en matière de terrorisme international durant la Guerre Froide. Il analysera son influence sur les débats à l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), notamment concernant l'élimination des causes du terrorisme d'État et l'élaboration de conventions sectorielles. Il abordera également le traitement complexe de la problématique du terrorisme international au sein du Conseil de Sécurité (CSNU) et la position africaine face au recours à la force unilatéral au nom de la lutte contre le terrorisme. La problématique clé est de déterminer comment l'approche africaine a contribué à façonner le droit international antiterroriste au sein des instances onusiennes et a résisté aux tentatives de "dépolitisation" du phénomène, tout en contestant les usages instrumentaux de la force.

Chapitre I : Les tenants de l'approche africaine dans le cadre des organisations régionales

La résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée en 1972, a introduit une approche novatrice de la définition du terrorisme international, souvent qualifiée de « tendance africaine ». Cette approche, marquée par l'inclusion du terrorisme d'État et l'exclusion des mouvements de libération nationale, a-t-elle constitué une simple anomalie historique ou a-t-elle, au contraire, exercé une influence durable sur le droit international ?

Afin d'examiner cette question, la Section I se consacrera à l'examen des conventions régionales en matière de terrorisme international à l'aune de l'approche africaine. Elle analysera d'abord les conventions américaines et européennes, évaluant leur pertinence et leurs limites au regard de la vision africaine, notamment sur la question de l'autodétermination. Ensuite, une étude approfondie de la Convention de l'OUA contre le terrorisme international sera menée, en explorant ses spécificités méthodologiques, la complexité de sa définition du terrorisme, et la place accordée aux causes sous-jacentes et aux mouvements de libération nationale.

La Section II examinera la convergence potentielle entre l'approche africaine et les théories critiques du droit international, en particulier les *Third World Approaches to International Law* (TWAIL). La Section présentera les TWAILs et leur lecture du terrorisme international à travers le prisme africain. Elle explorera l'approche tiers-mondiste du droit international, le rapport de ses penseurs de la "première génération" avec le droit international et les États, et leur perspective sur l'autodétermination, les causes sous-jacentes et le terrorisme d'État.

Section I. Examen des conventions régionales en matière de terrorisme international à l'aune de l'approche africaine

L'élaboration, l'interprétation et l'application des concepts juridiques internationaux sont intrinsèquement liées aux dynamiques sociologiques, économiques, culturelles et géopolitiques. Durant la Guerre froide, ces dynamiques étaient largement dominées par les intérêts des superpuissances, qui influençaient les agendas et les orientations des débats internationaux⁴⁹⁹. Bien que leur influence sur les organisations régionales fût plus limitée, elle n'était pas négligeable, notamment lorsque leurs intérêts vitaux étaient en jeu⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹ Sur la notion de superpuissance et grandes puissances, voir notamment M. Lefebvre, « La superpuissance dans la guerre froide (1947-1990) », in *La politique étrangère américaine*, Paris, PUF, 2008, pp. 32-46.

⁵⁰⁰ Sur la capacité d'influence des superpuissances, voir Fédération internationale des Ligues des droits de l'Homme, « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité. Violations des droits de l'Homme en Afrique sub-saharienne au motif de la lutte contre le terrorisme : une situation à hauts risques », 2007, p.5.

« sous pression diplomatique mais aussi politique et économique de la communauté internationale et parfois même par opportunisme sécuritaire, les États d'Afrique sub-saharienne ont massivement ratifié les conventions

Dans ce contexte, les États africains, regroupés au sein d'organisations régionales, ont cherché à affirmer leur vision du terrorisme international, notamment à travers la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies et les débats du comité *ad hoc*.

Il convient dès lors d'examiner si, et dans quelle mesure, cette approche africaine du terrorisme international a été consacrée dans les conventions régionales en la matière, malgré les contraintes imposées par le contexte géopolitique de la Guerre froide. »

La Section I, se divisera en deux parties.

Dans la partie A, nous analyserons les conventions régionales américaine et européenne contre le terrorisme, évaluant leur compatibilité avec l'approche africaine, notamment sur l'autodétermination et la dépolitisation des infractions.

Dans la partie B, nous nous concentrerons sur l'examen de la Convention de l'OUA contre le terrorisme international, en détaillant ses étapes, ses méthodes (préventive/répressive, inclusive), et la complexité de sa définition, y compris ses exclusions et la question du droit à l'autodétermination.

A. Examen des conventions régionales américaine et européenne contre le terrorisme international à la lumière de l'approche africaine

L'étude de ces deux conventions vise un double objectif. En premier lieu, celui de vérifier l'éventuelle influence de la tendance africaine sur les dispositions conventionnelles régionales et en second lieu sa portée.

La Partie sera donc développée en deux points.

Premièrement, nous analyserons la Convention de l'OEA pour déterminer son rapport avec le droit à l'autodétermination des peuples, en explorant ses approches et l'influence des interventions américaines post-résolution 3034 [1].

Deuxièmement, nous étudierons la Convention du Conseil d'Europe sur la répression du terrorisme, en nous concentrant sur la "dépolitisation" des infractions et les dynamiques entre prévention et répression, ainsi que son adoption sous influence idéologique [2].

1. La Convention de l'OEA contre le terrorisme : un instrument contre le droit à l'autodétermination des peuples ?

L'analyse de cette convention s'articulera autour de trois questionnements, à savoir la stratégie des instruments de lutte que l'OEA mettra en place dans sa lutte contre le terrorisme international (prévention ou répression), en second lieu, quelle approche l'OEA adoptera dans l'élaboration de la convention (approche

internationales et régionales de la lutte contre le terrorisme, notamment la Convention de l'Organisation de l'unité africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ».

promouvant l'adoption d'une convention générale ou sectorielle), et enfin quels sont les actes que l'OEA qualifie de terrorisme. Toutes ces analyses se feront selon le prisme de l'approche africaine sur ces différents éléments.

L'Organisation des États américains (OEA) a adopté des conventions en matière de terrorisme antérieurement à l'émergence de l'approche africaine, telle qu'exprimée dans la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'examen de la chronologie des conventions de l'OEA en matière de terrorisme, au regard de l'émergence de l'approche africaine au sein des Nations Unies, soulève deux questions fondamentales. Ces interrogations guideront notre analyse.

Dans un premier temps, nous chercherons à déterminer si l'OEA, antérieurement à l'adoption de la résolution 3034 (XXVII) en 1972, avait déjà intégré des éléments précurseurs de l'approche africaine. Cette investigation portera une attention particulière à la prise en compte du terrorisme d'État ainsi qu'à la place réservée aux mouvements de libération nationale, concepts centraux de l'approche africaine.

Dans un second temps, nous évaluerons l'impact de la résolution 3034 (XXVII) sur les positions des États américains. Nous nous demanderons si cette résolution a induit une évolution dans leur conception de la définition et de la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, notre analyse s'articulera autour de ces deux axes, afin de mettre en lumière les éventuelles convergences ou divergences entre les instruments de l'OEA et l'approche africaine du terrorisme international.

L'évaluation de l'éventuelle influence de l'approche africaine sur les conventions de l'Organisation des États américains (OEA) nécessite de prendre en compte les éléments constitutifs de cette approche, tels qu'énoncés dans la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies et les débats qui ont suivi. Cette approche se caractérise par une focalisation sur le terrorisme d'État, considéré comme prédominant et la forme la plus nocive et la plus meurtrière du terrorisme⁵⁰¹, particulièrement dans les contextes de décolonisation et de lutte contre l'apartheid. Elle établit un lien direct entre le terrorisme et les violations du droit à l'autodétermination, les ingérences des grandes puissances, les violations des droits fondamentaux⁵⁰², les recours directs ou indirects à la force dans le but d'imposer une politique hégémonique aux États plus faibles.

⁵⁰¹ Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, p. 8 par. 24

⁵⁰² A/RES/3034(XXVII), par. 4.

Sur le continent africain, la confrontation bipolaire de la Guerre froide, opposant le bloc soviétique⁵⁰³ au bloc occidental guidé des États-Unis⁵⁰⁴, a engendré des situations de violations du droit international telles que des occupations illégales, le mercenariat⁵⁰⁵, des assassinats politiques⁵⁰⁶, des ingérences dans les affaires intérieures des États⁵⁰⁷ et des régimes d'apartheid, ou des instrumentalisations des institutions économiques internationales⁵⁰⁸, qui ont été dénoncées par l'approche africaine du terrorisme international⁵⁰⁹.

En Amérique latine, la transposition de la confrontation bipolaire de la Guerre froide s'est manifestée par des interventions directes et indirectes des superpuissances, soutenant ou imposant des régimes autoritaires ou des mouvements insurrectionnels, en fonction de leurs intérêts stratégiques. Cette dynamique a engendré des situations de violations du droit international, telles que des ingérences dans les affaires intérieures des États, des actes d'oppression et des violences étatiques et non-étatiques, qui auraient pu ou du influencer leur perception du terrorisme dans la région, à l'instar de ce qui s'est produit en Afrique.

Dans ce contexte, l'approche africaine du terrorisme international, telle qu'exprimée dans la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, pourrait trouver un écho particulier en Amérique latine.

⁵⁰³ Voir notamment pour sa lecture avec le droit d'ingérence :

J.-P. Massias, « La doctrine Brejnev et le droit d'ingérence », *Droits*, vol. 57, n° 1, 2013, pp. 75-94.

L'URSS conceptualisait la doctrine Brejnev dite « théorie de la souveraineté limitée » pour justifier ses ingérences dans les affaires intérieures des États sous son influence, le but étant d'empêcher l'expansion du capitalisme américain.

À cela, il faut également ajouter la Doctrine Reagan appliquée pour contrer l'influence soviétique.

Sur ce sujet, voir : T. Greentree, *The Origins of the "Reagan Doctrine Wars" in Angola, Central America, and Afghanistan*, Thèse de doctorat, Pembroke College, Université d'Oxford, Oxford, 2016.

⁵⁰⁴ S. Rabe, « The Johnson Doctrine », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, 2006, pp. 48-58.

Les États-Unis évolueront d'une politique étrangère isolationniste - dont la fin présumée est marquée par l'adoption de la résolution Vanderberg de juin 1948 - à une application de la doctrine Johnson fondée sur la nécessité de protéger leur zone d'influence des tentatives d'influence de l'URSS.

⁵⁰⁵ Voir notamment : Assassinat du Premier ministre du Burundi, A/RES/1627 (XVI), 23 octobre 1961.

Il s'agit de l'assassinat du premier ministre du Burundi le Prince Louis Rwagasore par un mercenaire d'origine grecque avec une implication présumée de la Belgique (<https://www.levif.be/belgique/assassinat-du-lumumba-burundais-des-documents-accablants-sur-le-role-de-la-belgique/>). Le Prince luttait contre l'occupation belge du Burundi.

⁵⁰⁶ A.M. Gentili, *Il Leone e il cacciatore. Storia dell'Africa sub-sahariana*, Roma, Carocci editore, 2007, p. 369:

« Già nel 1970, su 17 capi di Stato padri delle indipendenze, nove erano stati defenestrati o assassinati ».

⁵⁰⁷ A/RES/2131 (XX).

⁵⁰⁸ A. Cassese, « Legal Attempts at Narrowing the North-South Gap », in *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 398.

A. Fenet, « 1er Rapport : La question des minorités, propos sur la souveraineté », *Op. cit.*, p. 134.

Auteurs allant dans le même sens :

M. Bennouna, *Droit international du développement. Tiers monde et interpellation du droit international*, *op. cit.*, p. 335; S. Amin, *Le développement inégal : Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, *op. cit.* ; G. Arrighi (dir.), « Semiperipheral development: the politics of southern europe in the twentieth century », *op. cit.* ; F.H. Cardoso et E. Faletto, *Dependency and development in latin america*, *op. cit.* ; J. Ansari et H. Singer, *Rich and Poor Countries: Consequence of International Economic Disorder*, 4ème éd., Londres, Routledge, 1988, p. 336; I. Wallerstein, *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914*, Berkeley, University of California Press, 2011, p. 396.

⁵⁰⁹ K.B. Antwi-Boasiako, « Defining international terrorism: Historical reality and the African experience », *Stephen F. Austin State University, Journal of comparative politics*, 2010, p. 110.

a. Analyse de la Convention de l'OEA contre les actes de terrorisme au regard de l'approche africaine

L'examen de la convention de l'Organisation des États américains (OEA) en matière de lutte contre le terrorisme international sera mené à travers trois axes d'analyse principaux, éclairés par le prisme de l'approche africaine. Le premier axe se penchera sur la stratégie de lutte contre le terrorisme adoptée par l'organisation continentale. Nous évaluerons si la convention a privilégié une approche préventive ou répressive, en examinant les mécanismes et les mesures mis en place par l'OEA. Le second axe consistera en l'analyse du choix de la forme de la convention à adopter. Nous déterminerons si l'OEA a opté pour une convention générale définissant le terrorisme ou pour des conventions sectorielles ciblant des actes spécifiques. Cette analyse tiendra compte de la position de l'approche africaine, qui a plaidé pour une approche allant dans le sens de l'adoption d'une convention générale tout en mettant en avant les limites de l'autre approche. L'analyse du troisième axe de notre étude portera sur la qualification des actes terroristes retenus par l'Organisation des États américains (OEA). Nous examinerons si le choix de l'OEA de focaliser la qualification du terrorisme sur les délits contre les personnes et l'extorsion connexe, ayant des répercussions internationales, constitue une stratégie visant à répondre aux actions des mouvements révolutionnaires du continent américain. Il s'agira de déterminer si cette approche peut être interprétée comme une tentative d'instrumentalisation juridique, à l'instar des préoccupations soulevées par l'approche africaine concernant les mouvements de libération nationale.

a.1. Approche préventive ou répressive

L'Organisation des États Américains sera la première organisation régionale à adopter une convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme⁵¹⁰. Ce traité, conclu à Washington deux ans avant l'adoption de la résolution 3034, était censé refléter l'approche des États membres de cette organisation en matière de terrorisme international.

L'intitulé de la convention interaméricaine (« Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales ») révèle une approche spécifique de la lutte contre le terrorisme.

En premier lieu, la convention aborde la question de la prévention, notion également présente dans l'approche africaine. Toutefois, les deux approches divergent quant à la conception de la prévention.

⁵¹⁰Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque tels actes ont des répercussions internationales, Washington, 2 février 1971, *Recueil des Traités*, 1986, Vol. 1438, p. 198.

L'approche africaine, axée sur le terrorisme d'État, considère les actes individuels comme la conséquence d'actions étatiques. Ainsi, la prévention, dans cette perspective, implique l'élimination des causes profondes du terrorisme d'État, ce qui entraînerait la disparition des actes terroristes individuels. L'objectif est donc de s'attaquer aux causes sous-jacents du terrorisme, tels que l'oppression et l'injustice. À l'inverse, la convention interaméricaine définit la prévention comme une obligation de coopération entre les États contractants, visant à adopter des mesures de protection et à renforcer la coopération interétatique en matière d'extradition et d'échange d'informations. Ainsi, la prévention dans la convention interaméricaine se concentre sur les mesures concrètes à mettre en œuvre par les États et ne fait aucune allusion aux causes profondes du terrorisme⁵¹¹. En cela, cette approche est significativement différente de l'approche africaine. Au-delà de la prévention, le volet « répression » de la convention en est réellement le cœur. Les rédacteurs de la convention ont fait le choix de se pencher sur une approche consistant à aiguïser l'outil de la coopération régionale autour d'une politique répressive, au détriment d'une politique préventive ou de recherche des causes des actes de terrorisme. Le cœur de la convention reste l'architecture d'une coopération régionale mise en place et structurée autour du principe *aut dedere aut judicare*. À cette fin, l'article 5 stipule que « lorsque l'extradition sollicitée [...] n'a pas été accordée parce que la personne qui fait l'objet de la demande est un ressortissant de l'État requis [...], l'État requis est obligé de porter le cas à la connaissance des autorités nationales compétentes pour les poursuites judiciaires, comme si le fait avait été commis sur son territoire ». Cependant, la convention préserve le droit d'asile, soulignant ainsi la nécessité de concilier la lutte contre le terrorisme et la protection des droits fondamentaux⁵¹².

En conclusion, la convention interaméricaine, en privilégiant la répression des actes terroristes et en définissant la prévention comme une obligation de coopération interétatique, s'écarte significativement de l'approche africaine. Cette dernière, axée sur le terrorisme d'État et l'élimination des causes profondes du terrorisme, prône une prévention axée sur l'analyse et la résolution des injustices et des oppressions. Ainsi, le choix de la convention interaméricaine reflète une vision différente du terrorisme et des moyens de le combattre, mettant en lumière les divergences entre cette approche régionale et les perspectives du Sud global.

a.2. Convention générale ou sectorielle

Tel que le dénote l'intitulé de la convention (Convention pour la prévention ou la répression des *actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits*

⁵¹¹ Article 1 de la Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque tels actes ont des répercussions internationales .

⁵¹² *Ibid.*, art. 6.

lorsque tels actes ont des répercussions internationales) (nous soulignons), l'OEA a fait le choix d'une convention sectorielle. Cette option s'expliquerait par la volonté de l'organisation de répondre à la recrudescence des enlèvements à l'époque. En effet, selon *The New York Times*, entre 1968 et 1975, « seven senior United States diplomats have been kidnapped in the last eight years and four United States ambassadors or chiefs of missions have been killed, according to State Department figures. In addition, Palestinians have kidnapped a number of United States diplomats in Jordan and Lebanon since 1970 »⁵¹³.

À l'évidence, les États contractants souhaitaient (du moins c'est ce qui ressort des dispositions de la convention de l'OEA) se doter d'instruments efficaces de lutte contre les actes cités par le journal. Il s'agit de graves délits de droit commun: les actes de kidnapping, de meurtres, attentats contre la vie et l'intégrité, extorsions et délits connexes⁵¹⁴.

Ainsi, l'OEA semble avoir opté pour une approche pragmatique, ciblant un problème spécifique, plutôt que de s'engager dans la définition complexe et controversée du terrorisme international⁵¹⁵.

En vertu de cette convention, la compétence exclusive pour la qualification des actes de terrorisme et la détermination de l'applicabilité des normes conventionnelles est attribuée à l'État. Cette prérogative s'exerce à l'égard des personnes relevant de sa juridiction territoriale ou bénéficiant de sa protection. Ainsi, il incombe exclusivement à l'État d'évaluer la nature des faits et de décider si les dispositions de la convention s'appliquent aux individus concernés⁵¹⁶. Ainsi la convention interaméricaine laisse aux États contractants la compétence exclusive pour qualifier les faits et déterminer l'applicabilité de ses dispositions.

Concernant le choix entre une convention générale ou des conventions sectorielles pour lutter contre le terrorisme, il est important de rappeler que, deux ans après l'adoption de la convention interaméricaine, les débats au sein du Comité spécial sur le terrorisme international de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont révélé une divergence fondamentale quant à la stratégie conventionnelle à adopter en matière de terrorisme. Certains États, adhérant à l'approche africaine, ont critiqué l'approche sectorielle privilégiée par les grandes puissances. Ils y voyaient une instrumentalisation du droit international, visant à légitimer la répression des mouvements de résistance et de libération, plutôt qu'à s'attaquer aux causes profondes du terrorisme.

⁵¹³ « 4 U.S. diplomats slain in 8 years », *The New York Times*, 1976 p. 16.

⁵¹⁴ Voir Titre de la Convention, Alinéa 3 du préambule et article 2 de la Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque tels actes ont des répercussions internationales.

⁵¹⁵ Pour une liste chronologique exhaustive, voir : P. Juillard, « Les enlèvements de diplomates », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 17, 1971, pp. 205-206.

⁵¹⁶ Article 3 de la Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque tels actes ont des répercussions internationales.

Dans cette perspective, l'analyse des actes délictuels visés par la Convention interaméricaine doit être menée à la lumière de cette critique, afin de déterminer si elle reflète une approche sectorielle justifiée par les circonstances ou si elle s'inscrit dans une logique d'instrumentalisation dénoncée par l'approche africaine.

a.3. Diplomates et otages : enjeux juridiques d'un conflit asymétrique

a.3.1. Personnes protégées

Un débat houleux eut lieu pour trancher entre deux projets de texte dont l'un proposait la protection des « diplomates et le personnel consulaire », alors que le projet américain parlait de « protection contre les violences visant les individus auxquels l'État doit protection spéciale en vertu du Droit International »⁵¹⁷. La thèse américaine l'emporta. Les personnes bénéficiant de la protection de la convention (les victimes potentielles) étaient tout aussi spécifiquement identifiées. Le traité visait, pour reprendre les termes de l'article 2 de la convention « les personnes auxquelles l'État a le devoir d'accorder une protection spéciale conformément au droit international ». Cela confirme la nature spéciale de cette convention en opposition à l'approche générale prônée par la tendance africaine.

a.3.2. Terrorisme : construction sociale et antagonisme international

Que dire de la nature internationale du délit ? L'une des conditions aux fins de l'applicabilité de la convention concernait le fait que les actes visés devaient nécessairement entraîner des répercussions internationales⁵¹⁸. Le représentant du Comité juridique interaméricain, organe de l'OEA, affirmait au cours de travaux de la Commission du droit international des Nations Unies que « c'étaient les aspects internationaux des crimes en question qui constituaient le fond du problème : en cas d'enlèvement d'un diplomate, par exemple, les criminels créaient un conflit international d'intérêts en amenant l'État d'envoi du diplomate à exercer une pression sur l'État de réception »⁵¹⁹. En vertu de la convention de l'OEA, « sont considérés comme délits de droit commun ayant des répercussions internationales [...], le rapt, l'homicide des personnes auxquelles l'État a le devoir d'accorder une protection spéciale conformément au droit international, les attentats contre la vie et l'intégrité de ces personnes ainsi que l'extorsion connexe aux délits susvisés »⁵²⁰. En réalité, bien que la convention ne donne pas suffisamment d'indices quant à ce qu'elle entend par

⁵¹⁷ Sur ce débat, voir aussi : P. Juillard, « Les enlèvements de diplomates », *op. cit.*, p. 216.

⁵¹⁸ Article 2 de la Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque tels actes ont des répercussions internationales.

⁵¹⁹ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-troisième session, 26 avril – 30 juillet 1971, A/8410/Rev.1, Vol. II, 1^{ère} partie, New York, p. 374, par.155.

⁵²⁰ *Ibid.*

« répercussions internationales », il semble de toute évidence que cela se réfère aux contextes internationaux dans lesquels sont perpétrés les actes délictuels visés par la convention.

Pour les besoins de notre recherche, intéressons-nous à la nature des actes délictuels visés, au contexte de leur mise en œuvre et aux acteurs qui en étaient à l'origine.

Comme cela est si bien rappelé par un auteur,

« [a]s far as diplomacy is concerned, attacks on diplomatic and consular missions and on diplomats are attacks on institutions which on the one hand enjoy inviolability under international law but on the other offer attractive targets simply because of their representative character”⁵²¹.

La problématique émerge dans un contexte d'importants différends entre les grandes puissances et les petits États périphériques ou encore certains mouvements de libération nationale ou groupes politiques sécessionnistes. Face à l'asymétrie des moyens à la disposition des parties, et optant pour une stratégie d'éclats médiatiques, les petits États ou mouvement de libération ont eu tendance à recourir aux actes de rapt de représentants institutionnels des États visés. De la sorte, ils atteignaient un double objectif : l'État adversaire était virtuellement atteint et en second lieu on avait su attirer l'attention de la communauté internationale.

Face à cela, les grandes puissances se dotaient de moyens pour lutter efficacement contre ces pratiques. On est de nouveau face à la contraposition « centre/périphérie ». À l'échelle régionale, face aux États-Unis, il était difficile pour les petits États américains de revendiquer une quelconque protection au profit des groupes révolutionnaires— assimilable aux mouvements de libération nationale - au risque d'être taxés de communistes. Ce qui n'était pas le cas lors de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1973 de la « Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques »⁵²². Comme le rappelait Sir Michael Wood « une difficulté particulière [s'était] posée (comme cela a été le cas avec les autres conventions de lutte contre le terrorisme [...]) quant à la question des mouvements de libération nationale »⁵²³. En effet, les petits États, soucieux des intérêts des mouvements de libération nationale avaient toujours perçu ces instruments conventionnels sectoriels comme des moyens de limiter l'exercice de ces derniers de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance. Le compromis trouvé en vue de l'adoption de la Convention a consisté à insérer le libellé suivant :

⁵²¹ I. Roberts, « Terrorism and Diplomacy », in *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford Academic, 2018, p. 10.

⁵²² Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.

⁵²³ Sir M. Wood, « Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques », *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2008, p.1.

« [l'Assemblée Générale] [r]econnait également que les dispositions de la Convention jointe en annexe ne pourront en aucun cas porter préjudice à l'exercice du droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, par les peuples luttant contre le colonialisme, la domination étrangère, l'occupation étrangère, la discrimination raciale et l'apartheid»⁵²⁴.

La Convention de l'OEA contre le terrorisme établit des obligations et des devoirs pour les États parties, qui dépassent les obligations découlant du principe de souveraineté et des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires. Toutefois, une distinction fondamentale sépare cette convention de l'approche africaine du terrorisme.

En effet, la violation des obligations conventionnelles entraîne, selon la Convention de l'OEA, la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, conformément aux règles générales du droit international. Cette responsabilité est distincte de la qualification d'État terroriste ou responsable d'actes de terrorisme, telle que préconisée par l'approche africaine.

A cet égard, nous relevons par ailleurs, qu'aucune des dispositions du traité américain ne contient une clause d'exclusion pour les actes perpétrés par les mouvements de libération nationale dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination.

L'examen des dispositions de la convention révèle l'inexistence d'un quelconque élément constitutif de l'approche africaine. L'analyse de la convention interaméricaine contre le terrorisme international semble plutôt révéler une préoccupation sécuritaire prédominante des États-Unis, qui semblent en avoir influencé l'élaboration en tant qu'outil de coopération internationale contre les enlèvements et extorsions ciblant leurs ressortissants.

Cependant, cette perspective soulève des interrogations quant aux préoccupations sécuritaires des autres États membres de l'OEA. Ces derniers, confrontés à des violations de leur intégrité territoriale et à des ingérences dans leurs affaires internes, comparables aux expériences des États africains face aux puissances coloniales, auraient pu qualifier ces pratiques de terrorisme international.

Dès lors, il convient d'examiner le régime juridique appliqué par l'OEA à ces actes, afin de déterminer si l'organisation régionale a pris en compte les préoccupations de tous ses membres, ou si elle a privilégié les intérêts d'une superpuissance.

⁵²⁴Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.

a.3.3. Ingérences, intégrité territoriale et terrorisme: une analyse de la réaction des États lésés au regard des textes de l'OEA

À l'échelle du continent américain, la superpuissance américaine (le centre) usera de sa position dominante pour influencer les petits États américains (états marginaux ou périphériques). Tout sera fait par la superpuissance pour orienter les choix de ces derniers au profit de ses intérêts stratégiques et leur imposer sa volonté⁵²⁵. Pour commencer, comme à l'accoutumée, la superpuissance tentera d'imposer aux autres sa propre interprétation du droit international pour justifier certaines de ses actions découlant de sa politique hégémonique⁵²⁶. En termes de moyens de résistance, dans les années '90, certains États marginaux du continent américain s'y opposeront en proposant une approche alternative au droit international classique⁵²⁷. Cette domination agressive américaine en Amérique centrale s'intensifiera au cours de la Guerre froide face à l'avancée du terrorisme – tendance occidentale - dans cette partie du monde⁵²⁸ en conformité avec l'esprit de la doctrine Monroe déjà évoquée plus haut. Dans cette optique, la protection du continent américain face aux menaces perçues, notamment les incursions physiques et idéologiques de l'URSS, autorisait le recours à toutes les méthodes et moyens jugés nécessaires⁵²⁹. Cela s'est matérialisé par une politique agressive d'ingérence dans les affaires internes de nombreux États américains souverains. Les objectifs visés étaient principalement la recherche d'un positionnement stratégique (canal de Panama), l'exploitation des ressources naturelles et enfin celui de contrer l'expansion de l'influence de l'URSS sur le continent. Les moyens et méthodes pour la mise en œuvre de cette politique étrangère étaient divers. Le secrétariat d'État

⁵²⁵ Trois ans après son accession à l'indépendance avec l'aide des États-Unis, l'État de Panama cédait à perpétuité ses droits et son avoir sur le canal aux États-Unis (Hay-Bunau-Varilla, 1903). L'armée américaine s'y installera en 1911. En 1968, après un coup d'État, l'armée révolutionnaire demandera une renégociation du Traité concernant Panama avec les États-Unis. Un nouveau Traité Torrijos-Carter (1977) abrogera le précédent et restituera au Panama le contrôle complet du Canal pour le 31 décembre 1999). En 1989, dix ans avant que la souveraineté du canal ne soit restituée à Panama, les États-Unis envahiront le pays notamment à cause de la politique anti-américaine de son président Manuel Noriega, qui jusqu'à une certaine époque était un élément actif des services de renseignements américains et salariés de la CIA.

Pour la légalité de l'intervention en droit international, voir notamment : D. Wippman, « Pro-democratic intervention by invitation », in G.H. Fox et B.R. Roth (dir.), *Democratic governance and international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁵²⁶ R. Bachand, *Les subalternes et le droit international, Une critique politique*, op. cit., p. 218. Selon l'auteur, « l'intervention militaire entreprise par les États-Unis contre le Panama en 1989 servira de premier exemple de cette utilisation du droit international comme tentative de légitimer des actions dont les motifs n'ont, en réalité, que très peu à voir avec les prétentions juridiques avancées. Elle est un bon exemple [...] pour montrer comment on peut jouer avec les interprétations afin de parvenir à ses fins. »

⁵²⁷ M. Al Attar et R. Miller, « Towards an Emancipatory International Law: the Bolivarian reconstruction », *Third World Quarterly*, vol. 31, n° 3, 2010, pp. 347-363.

⁵²⁸ J. Coatsworth, « The Cold War in Central America, 1975–1991 », in M.P. Leffler et O.A. Westad (dir.), *The Cambridge History of the Cold War, Volume 3: Endings*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

⁵²⁹ Sur la question, Voir aussi: L.C. Wilson, « The Monroe Doctrine, Cold War Anachronism: Cuba and the Dominican Republic », *The Journal of Politics*, vol. 28, n° 2, 1966, pp. 322-346; M.T. Gilderhus, « The Monroe Doctrine: Meanings and Implications », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, n° 1, 2006, pp. 5-16.

américain de l'époque s'appuyait sur la *Central Intelligence Agency* (CIA) pour la planification de coups d'État militaire au Guatemala⁵³⁰ à Cuba⁵³¹, au Chili⁵³². L'on dénombrait également des opérations militaires contre des groupes de guérillas telles que le Front sandiniste de libération nationale au Nicaragua⁵³³. Les États-Unis apportaient encore une assistance directe ou tacite à des opérations d'assassinats d'opposants communistes ou présumés tels, notamment par la mise en place de certaines opérations particulières telle que l'opération Condor⁵³⁴. La nature des initiatives politiques hégémoniques américaines ainsi décrites à l'encontre des petits États situés dans son aire géographique était assimilable à bien des égards aux situations de domination que les États africains et arabes subissaient sur le continent africain. Ce type de situation était qualifié de terrorisme international – terrorisme d'État – par les Africains, dans la résolution 3034 de 1972.

C'est d'ailleurs pour résister à ces actes de répression que, compte tenu de l'asymétrie des forces, certains groupes avaient développé des méthodes telles que la guerrilla, les actes de kidnappings, séquestrations, extorsions et délits connexes. Les mouvements de libération nationale du continent africain et du Moyen Orient avaient adopté une approche similaire.

C'est dans un tel rapport de force et climat que la convention de l'OEA a été adoptée à Washington en 1971. L'analogie entre les systèmes de domination et la nature des rapports « centre/périphéries » des continents américain et africain auraient dû, en principe, pousser les États périphériques américains à suggérer, au cours des délibérations menant à l'adoption de la convention de l'OEA que ces actes hostiles soient qualifiés de terrorisme. Aucune référence n'avait été faite concernant les actes assimilables à du terrorisme d'État, approche à laquelle les États-Unis avaient toujours manifesté leur hostilité⁵³⁵.

Sans surprise, l'on constate l'absence de référence aux obligations des États de s'abstenir d'intervenir de quelle manière que ce soit dans la planification, les préparatifs, le financement ou le soutien aux actes terroristes.

⁵³⁰N.C. Reynolds-Lallement, « Upholding the Monroe Doctrine: American Foreign Policy in the 1954 Guatemalan Coup d'Etat », *Young Historians Conference*, n° 13, 2014.

⁵³¹Pour sa justification selon le droit International: Office of Legal Counsel, Memorandum Opinion for the Attorney General, « Authority under International Law to take action if the Soviet Union establishes missile bases in Cuba », *Supplemental Opinions of the Office of Legal Counsel*, vol. 1, 3 août 1962.

⁵³²L. Canfora, *Esportare la libertà. Il mito che ha fallito*, Arnoldo Mondadori Editore, 2007, p. 70.

Lors de l'élection de Salvador Allende, Henry Kissinger aurait affirmé ce qui suit: "I don't see why we need to stand by and watch a country go Communist due to the irresponsibility of its own people".

Ou encore : National Security Archive, « New Kissinger 'telcons' reveal Chile plotting at highest levels of U.S. government », *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 31*, 11 septembre 2000 ;

« The CIA and Chile: Anatomy of an Assassination. Peter Kornbluh and Bock Savannah. National Security Archive. Briefing Book No. 255 », 2008

⁵³³J.P. Rowles, « U.S. Covert Operations Against Nicaragua and their Legality under Conventional and Customary International Law », *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 17, 1986, p. 407.

⁵³⁴J.P. McSherry, « Operation Condor: Clandestine Inter-American System », *Social Justice*, vol. 26, n° 4, 1999, pp. 144-174.

⁵³⁵Voir notamment : A/9028, pp. 30 à 35. Voir aussi p. 13.

Dans quel régime juridique s'inscrivaient donc les actes perpétrés par les États-Unis à l'encontre des États de l'Amérique centrale ? Pour le comprendre, il faut se reporter à certains principes , droits et devoirs stipulés dans les dispositions de la Charte de l'Organisation des États américains.

En effet, les États américains réaffirment les principes fondamentaux de respect de la personnalité, de la souveraineté et de l'indépendance des États, du droit de chaque État à choisir son système politique, économique et social sans ingérence extérieure, et de la non-intervention dans les affaires des autres États, principes consacrés par la Convention de l'organisation continentale américaine⁵³⁶.

Les droits et devoirs des États membres, tels qu'énoncés, garantissent leur droit à l'autodétermination culturelle, politique et économique, interdisent toute forme d'ingérence dans leurs affaires intérieures ou extérieures, prohibent les mesures coercitives économiques et politiques, et consacrent l'inviolabilité de leur territoire⁵³⁷.

Bien que les actes des États-Unis en Amérique latine aient été contestés par les autres États membres de l'OEA, ces contestations se sont généralement limitées à des violations du principe de non-intervention et à des entraves au droit à l'autodétermination. Les États périphériques américains n'ont jamais qualifié ces actes de terrorisme d'État, ni invoqué la notion de terrorisme international⁵³⁸. L'Organisation des États américains (OEA), dans ses résolutions rappelant l'importance des principes de non-intervention et d'autodétermination des peuples, se contente d'évoquer les activités terroristes parmi d'autres actions prohibées. Cette approche, qui ne définit ni ne précise les activités terroristes, ne permet pas de rapprocher la perception du terrorisme au sein de l'OEA de celle de l'approche africaine⁵³⁹.

L'analyse révèle que les États périphériques du continent américain ont vécu des situations analogues à celles ayant conduit les États africains à promouvoir l'approche africaine du terrorisme, axée sur le terrorisme d'État et l'exclusion des mouvements de libération nationale. Cependant, malgré leur statut de sujets de droit international, ces États n'ont pas intégré les concepts de terrorisme d'État et de lien entre oppression et terrorisme dans leur approche définitionnelle avant l'adoption de la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale en 1972. Il convient dès lors d'examiner si leur position évoluera après cette résolution.

b. Interventions des Etats américains en matière de terrorisme dans l'après adoption par l'AG de la résolution 3034 de 1972 : influence de l'approche africaine

⁵³⁶ Article 3.b., art.2.e de la Charte de l'Organisation des États Américains, Bogota, 30 avril 1948, *Recueil des Traités*, 1952, vol. 119, n° 1609.

⁵³⁷ *Ibid.*, art. 17, 19, 20,21.

⁵³⁸ Strengthening of the principles of non intervention and the self-determination of peoples and measures to guarantee their observance, Resolution adopted at the eleventh plenary session of the American States Organization , April 21, 1972, Second Regular Session, p. 43.

⁵³⁹ *Ibid.*, p.44 et 45.

Au cours des débats portant sur les travaux de la 6ème Commission et devant conduire à l'adoption de la résolution par l'AG⁵⁴⁰, deux États américains se sont prononcés en faveur de la proposition africaine. Il s'agit de Cuba et de la Guyane.

L'intervention du délégué cubain lors des débats sur le terrorisme international met en lumière une perspective cruciale : la perception par de nombreux États périphériques des institutions internationales comme des instruments de domination au service des puissances. Cette vision rejoint l'analyse de Monique Chemillier-Gendreau, qui souligne la tentative des "États impérialistes" de faire de la Charte des Nations Unies un outil de perpétuation de la division mondiale⁵⁴¹.

Cette perception a motivé l'opposition catégorique de Cuba à l'inscription de la question du terrorisme international à l'ordre du jour⁵⁴². Le représentant cubain a exprimé sa réticence face à "tout effort ou tentative d'utiliser cette organisation en tant qu'instrument contre les mouvements de libération nationale, ce qui était de toute évidence, l'intention des puissances impérialistes qui ont suscité la discussion de cette question au cours de la présente session" ⁵⁴³.

Il a ainsi réaffirmé "la position de principe de [sa] délégation, qui s'oppos[ait] au débat lui-même ou à toute tentative visant à utiliser les Nations Unies contre les mouvements de libération nationale en examinant la question que l'on a qualifié de « terrorisme international » ⁵⁴⁴.

Le projet de convention pour la prévention et la répression de certains actes de terrorisme international au cours des travaux du Comité spécial du terrorisme international de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1973 semblait donner raison à la délégation cubaine. En effet l'on retenait que l'un des principaux objectifs du projet de convention des Etats -Unis sur le terrorisme était de limiter les mouvements de libération nationale dans leurs actions. ⁵⁴⁵

Selon la position exprimée par le représentant de Cuba, le débat sur la définition du terrorisme était un instrument au service des grandes puissances pour atteindre leurs objectifs. Conscient de leur influence politique et diplomatique, cet État craignait que l'inscription de la question à l'ordre du jour n'aboutisse à l'adoption de conventions sectorielles reflétant leurs intérêts particuliers, au détriment d'une approche globale et équilibrée.

⁵⁴⁰ A/PV.2114.

⁵⁴¹ A. Fenet, « 1er Rapport: La question des minorités, propos sur la souveraineté. Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Reims », *op. cit.*, p. 226-227.

⁵⁴² A/PV.2114, p. 24-25 par. 210.

⁵⁴³ *Ibid.*

⁵⁴⁴ *Ibid.*, par. 212.

⁵⁴⁵ J.F. Murphy, « United Nations Proposals on the Control and Repression of Terrorism », in M.C. Bassiouni (dir.), *Terrorism and Political Crimes*, 1975, p. 115

Dans cette optique, et sans préjuger du contenu des propositions, la délégation cubaine a choisi de ne pas participer au vote, afin de marquer son opposition à ce qu'elle considérait comme une instrumentalisation du droit international

La Guyane partageait la position africaine⁵⁴⁶. En premier lieu, le délégué de cet Etat déclarait que « la philosophie qui se trouve derrière le projet, est que la violence ne peut être éliminée tant qu'on n'a pas éliminé ses causes sous-jacentes »⁵⁴⁷. Il fera ensuite allusion à une déclaration sur la question faite par un historien et philosophe anglais dans la revue allemande *Der Spiegel* :

« Il n'y a qu'une solution radicale au problème du terrorisme. Nous devons éliminer les causes du terrorisme, c'est-à-dire l'injustice »⁵⁴⁸.

Entre 1971 et 1973 soit en deux ans, alors que les États-Unis maintenaient la même approche à l'égard du phénomène, la position de deux États du continent américain convergeait vers l'approche définitionnelle africaine du terrorisme international.

Avant l'externalisation de la tendance africaine par le groupe des non-alignés lors des travaux de la 6^{ème} Commission de l'AGNU, lorsque le sujet fut débattu au sein de l'organisation continentale propre aux Etats américains, aucun de ceux-ci n'avait suggéré que les faits reprochés aux États agressifs puissent rentrer dans la qualification juridique de l'infraction de terrorisme international. Cela est un fait et nous amène à faire un constat et à proposer une hypothèse.

Si certains États américains périphériques partageaient la conception du terrorisme d'État lors de l'élaboration de la convention interaméricaine, cela n'a pas été reflété dans le texte de cet instrument. En effet, la convention ne comporte ni de clause d'exclusion pour certains actes, à l'instar de celle concernant les mouvements de libération nationale dans la résolution 3166 (XXVIII) de l'Assemblée générale, ni de dispositions permettant la formulation de réserves.

Cette absence de mécanismes d'expression de leur divergence conduit à deux hypothèses : soit ces États ne partageaient pas cette conception du terrorisme à cette époque, soit ils ont été empêchés de l'exprimer en raison de la position dominante de la puissance régionale, les États-Unis.

Il est indéniable qu'une nouvelle tendance avait émergé . Les positions de Cuba et de la Guyane en témoignent, et d'autres États américains ont suivi.

En effet, cette orientation s'est confirmé et s'est renforcée sur le plan universel, comme en attestent les positions adoptées par les États américains lors des débats successifs sur le terrorisme au sein du Comité spécial du terrorisme international de 1973.

⁵⁴⁶ Afin de clarifier, nous faisons référence à ce territoire car, bien que sous souveraineté française, il se trouve en Amérique du Sud. Il est important de le distinguer du Guyana.

⁵⁴⁷A/PV.2114, par. 237

⁵⁴⁸*Ibid.*

Dans le cadre des travaux de ce comité , le Venezuela , conformément à la position africaine sur la question, a proposé une définition élargie du terrorisme international, établissant un lien direct avec le terrorisme d'État. Cette proposition, formulée dans son projet de convention, incluait expressément comme actes de terrorisme international :

« les mesures répressives inhumaines prises par des régimes coloniaux ou racistes et toutes celles qui tendent à l'exercice d'une domination étrangère, en refusant aux peuples leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance ainsi que d'autres droits et libertés fondamentaux»⁵⁴⁹.

L'Uruguay a adopté une position similaire en condamnant "le recours à des méthodes terroristes utilisées par les États pour combattre les peuples sous domination coloniale et étrangère et leurs mouvements de libération"⁵⁵⁰. L'Uruguay a également réaffirmé "le principe de non-intervention, selon lequel tous les États doivent s'abstenir [...] d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre État ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre État"⁵⁵¹. Cette position a été réitérée par l'Uruguay dans le rapport du Comité spécial du terrorisme international de 1977⁵⁵².

CONCLUSION

Dans le contexte interaméricain des années 1970, une dichotomie fondamentale opposait une superpuissance hégémonique à des États périphériques, chacun confronté à des impératifs sécuritaires diamétralement opposés. Les interventions de la superpuissance dans les affaires intérieures des États périphériques suscitaient des réactions violentes de ces derniers, se manifestant par des actes tels que kidnappings, assassinats et extorsions.

À l'échelle régionale, la superpuissance a pu mettre en place des instruments juridiques visant à réprimer les actes perpétrés dans les États périphériques. Certains États parmi ces derniers ont, quant à eux, exprimé leur désaccord en qualifiant les actes d'ingérence de la superpuissance de "terrorisme d'État" sur la scène universelle. Cependant, cette qualification n'a eu que peu d'impact sur les dispositions régionales en matière de lutte contre le terrorisme.

En d'autres termes, la superpuissance a réussi à imposer sa vision du terrorisme à l'échelle régionale, en criminalisant les actes de résistance des États périphériques, tout en échappant à la qualification de "terrorisme d'État" pour ses propres actions.

⁵⁴⁹ *Ibid.* Projet de proposition présenté par le Venezuela, p.25.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, Projet de proposition présenté par l'Uruguay, p. 36.

⁵⁵¹ *Ibid.*

⁵⁵² A/32/37, pp. 14-15 par. 9.

Il est manifeste que la position africaine, caractérisée par une interprétation extensive du terrorisme incluant le terrorisme d'État, a transcendé les frontières du continent. Cette diffusion s'explique, selon une perspective constructiviste, par la construction sociale d'une identité partagée et d'une solidarité normative entre États ayant expérimenté ou continuant de subir des formes de domination. Cette convergence normative a trouvé un écho favorable auprès de certains États américains⁵⁵³, notamment en Amérique centrale, dont la doctrine a progressivement intégré la qualification du terrorisme d'État.

Ce processus de diffusion normative, facilité par les interactions diplomatiques et les débats au sein des instances internationales, a contribué à la construction d'un consensus émergent sur la nécessité d'une approche plus inclusive du terrorisme. L'intérêt manifesté par les États américains à l'égard de la position africaine a ainsi renforcé de manière significative cette perspective alternative dans le discours international sur le terrorisme⁵⁵⁴.

Ainsi, l'analyse révèle que les normes relatives au terrorisme ne sont pas figées, mais résultent d'un processus de construction sociale influencé par les expériences historiques, les identités partagées et les interactions entre acteurs étatiques et non étatiques. La position africaine, en contestant la définition dominante du terrorisme, a contribué à l'émergence d'une nouvelle norme potentielle, susceptible de transformer le droit international en la matière.

2. Convention du Conseil d'Europe pour la répression du terrorisme : processus de « dépolitisation » de certaines infractions en lien avec l'approche africaine

À la suite de l'adoption, aux Nations Unies, de la résolution 3034 de 1972 et de la présentation du rapport de 1973 du Comité spécial du terrorisme international, il faudra attendre quatre ans pour que le Conseil d'Europe se dote d'une Convention pour la répression du terrorisme en 1977⁵⁵⁵.

D'abord, le monde a assisté, à la transformation de la guérilla, qui, selon l'expression consacrée, a été "transferred from the forests to the skies" entre septembre 1970 et le raid d'Entebbe, illustrant ainsi le concept de "aerial terrorism"⁵⁵⁶. À l'image du continent américain dans les années 1970, l'Europe a dû faire face à un nouveau défi sécuritaire, marqué par une recrudescence des actes de kidnapping, de prise d'otages et d'extorsion contre les personnes jouissant d'une protection spéciale.

⁵⁵³ A/PV.2114, par. 264. C'est en tout cas ce qui ressort du résultat des votes de la proposition africaine. Les États américains ayant voté « pour » sont : Chili, Equateur, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, Trinité-et-Tobago, Venezuela.

⁵⁵⁴ E. Hernandez Lopez, « Boumediene v. Bush and Guantanamo, Cuba: Does the 'Empire Strike Back'? », *Southern Methodist University Law Review*, vol. 62, 2009, pp. 129 et 188.

⁵⁵⁵ Convention européenne pour la répression du terrorisme, Strasbourg, 27 janvier 1977, *Recueil des Traités*, 1979, vol. 1137, p. 98.

⁵⁵⁶ A.A. Mazrui, « the third world and international terrorism: preliminary reflections », *op. cit.*, p. 350.

À l'échelle universelle, dans les années 1970, en plus de la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, trois conventions sectorielles ont été adoptées. La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (1970) et la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1971) ont été élaborées par une institution spécialisée des Nations Unies⁵⁵⁷.

Le processus d'adoption de la troisième convention, la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (1973), a été plus complexe en raison de l'émergence, dans les débats de l'Assemblée générale des Nations Unies, de divergences liées à la manifestation de l'approche africaine. Cette dernière fera l'objet d'une analyse distincte.

Il convient de souligner que les trois conventions internationales précitées n'évoquent pas explicitement le terme de « terrorisme », contrairement à la convention régionale de 1977⁵⁵⁸. Ce choix s'explique par les divergences persistantes quant à la définition du terrorisme, qui ont conduit à privilégier l'adoption de conventions sectorielles.

Nous examinerons tout d'abord l'approche méthodologique adoptée par le Conseil de l'Europe, en nous interrogeant sur les motivations qui ont guidé cette décision, notamment en ce qui concerne le caractère répressif ou préventif de l'approche et la prise en compte des causes sous-jacentes du terrorisme international [a]. Ensuite, nous analyserons la nature de l'approche retenue, en déterminant si elle relève d'une approche sectorielle, générale ou hybride [b]. Puis, nous nous pencherons sur les objectifs poursuivis par les rédacteurs de la convention, en mettant en lumière leur politique pénale de dépolitisation de certaines infractions aux fins d'extradition[c]. Enfin, nous étudierons la composition des États ayant adopté à l'unanimité cette convention, afin de mieux comprendre le contexte politique et idéologique de son adoption[d].

a. Terrorismes : entre prévention (et causes sous-jacentes) et répression, quelle approche ?

La Convention européenne pour la répression du terrorisme, adoptée en 1977, s'écarte significativement du libellé de la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Son titre même, axé sur la "répression", révèle une conception essentiellement punitive, négligeant l'aspect préventif. Cette orientation a conduit certains observateurs à affirmer que la convention européenne, en se focalisant exclusivement sur la répression, ne reflète en aucune manière les préoccupations exprimées par l'approche africaine⁵⁵⁹. En effet,

⁵⁵⁷ R. Nigro, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Dip. sc. inter. Univ. Federico II Napoli, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

⁵⁵⁸ Article 1.a.b.c.d de la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

⁵⁵⁹ C. Vallée, « La Convention européenne pour la répression du terrorisme », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 22, 1976, p. 756.

cette convention régionale a été élaborée en réponse à une vague d'attentats terroristes qui frappait alors le continent européen, soulignant ainsi la primauté des impératifs sécuritaires immédiats⁵⁶⁰.

Il s'agit notamment de l'attentat à la grenade de 1969 au Cantersteen à Bruxelles contre les bureaux d'El Al, la compagnie aérienne israélienne, celui visant l'ambassade d'Israël à Bruxelles en 1972⁵⁶¹ ou encore la prise d'otages au cours des jeux olympiques de Munich de 1972. Parallèlement, des mouvements de libération nationale, tels que l'Irish Republican Army (IRA) en Irlande du Nord⁵⁶², ainsi que des groupes séparatistes basques et catalans en France et en Espagne, recouraient à la violence armée⁵⁶³. L'IRA, en particulier, revendiquait "le statut politique car [...] se considèr[ant] non comme une organisation terroriste, mais comme un mouvement de libération nationale. Elle réclame donc les avantages inhérents à sa situation. Le statut politique revêt une importance particulière pour l'organisation, car il est une forme d'acceptation officielle de sa lutte et de sa cause"⁵⁶⁴. Les attentats terroristes qui ont motivé l'adoption de la convention européenne étaient, pour la plupart, de nature politique, reflétant les luttes de mouvements de libération nationale contre l'occupation territoriale par des États. Mais ils concernaient également les attentats terroristes perpétrés par des membres de mouvements locaux indépendantistes ou secessionnistes qui trouvaient refuge dans des États étrangers. La question de l'extradition devenait centrale⁵⁶⁵. Ces actes, qualifiés de terroristes, étaient perpétrés sur le territoire européen, créant un sentiment d'urgence parmi les États membres du Conseil de l'Europe. Ces actes de violence, souvent transfrontaliers, soulignaient la nécessité d'une coopération internationale renforcée en matière d'extradition et de répression du terrorisme. L'urgence ayant présidé à l'élaboration de la convention a conduit à l'exclusion de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du processus de rédaction du projet, ce qui a suscité son mécontentement⁵⁶⁶. Dans ce contexte, l'objectif principal des rédacteurs de la convention n'était ni de définir le terrorisme de manière globale, ni de prévenir les actes terroristes en général. Il s'agissait plutôt de créer un instrument efficace pour la poursuite des personnes présumées responsables de ces actes spécifiques, compte tenu de la pression exercée par les États contractants.⁵⁶⁷ Le Conseil de l'Europe avait déjà mis à contribution le Comité

⁵⁶⁰ Pour une liste plus exhaustive des attentats: J. Hedigan, « The European Convention on Human Rights and Counter-Terrorism », *Fordham International Law Journal*, vol. 28, 2004, p. 394.

⁵⁶¹ TV5MONDE, « Belgique, attentats à Bruxelles : les précédents attentats », *TV5 Monde*, 22/03/2016 .

⁵⁶² T. Granger, « Une stratégie de l'IRA : la lutte en prison (1971-1981) », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2001, p. 22.

⁵⁶³ B. Loyer et C. Aguerre, « Terrorisme et démocratie : les exemples basque et catalan », *Hérodote*, vol. 130, n° 3, 2008, pp. 112-145.

⁵⁶⁴ T. Granger, « Une stratégie de l'IRA : la lutte en prison (1971-1981) », *op. cit.*, p.22.

⁵⁶⁵ Voir notamment: M.D. Szabo, « Political Crimes: A Historical Perspective », *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 2, n° 1, 1972; A.E. Evans, « In the Matter of the Extradition of McMullen », *The American Journal of International Law*, vol. 74, n° 2, 1980, pp. 434-435.

⁵⁶⁶ J.J. Sisco, « Council of Europe: European Convention on the suppression of terrorism », in N.K. Hevener (dir.), *Diplomacy in a dangerous world: Protection for diplomats under international law*, Routledge, 1986, p.1.

⁵⁶⁷ Préambule de la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

européen pour les problèmes criminels (CEPC) afin d'harmoniser les législations pénales des États membres, notamment en matière de conflits de compétence répressive. Cette collaboration préalable a facilité l'élaboration de la convention⁵⁶⁸.

Le défi majeur posé par ce contexte sécuritaire consistait à se doter des moyens d'appréhender les auteurs des actes visés par la convention, puis de les extraditer ou de les juger. La Convention européenne pour la répression du terrorisme a donc été conçue comme un outil pragmatique pour répondre à cette urgence, en mettant l'accent sur la coopération judiciaire et l'extradition.

Contrairement aux apparences, l'adoption par le Conseil de l'Europe de la Convention pour la prévention du terrorisme en 2005 ne marque pas une rupture significative avec son approche antérieure. Loin de constituer une évolution vers une conception plus large de la prévention, cette convention renforce en réalité le pragmatisme de la politique répressive qui caractérise le système du Conseil de l'Europe. En effet, il est crucial de noter que cette convention ne reflète pas les éléments constitutifs de la conception de la prévention propre à l'approche africaine. Elle se concentre en revanche sur des mesures visant à prévenir le terrorisme, notamment en luttant contre la provocation publique à commettre des infractions terroristes, ainsi que le recrutement et l'entraînement à des fins terroristes⁵⁶⁹.

Conscient des risques que peuvent engendrer les luttes exclusivement axées sur la répression, et compte tenu de son cadre juridique relatif à la protection des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a intégré des garanties dans cette convention de 2005. Il est ainsi stipulé que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent respecter l'État de droit, les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les autres dispositions du droit international, y compris le droit international humanitaire lorsqu'il est applicable⁵⁷⁰. Plus précisément, après avoir rappelé que "la présente Convention ne porte pas atteinte aux principes établis concernant la liberté d'expression et la liberté d'association"⁵⁷¹, il sera prescrit que les politiques nationales de prévention des États parties doivent respecter les obligations relatives aux droits de l'homme leur incombant⁵⁷².

⁵⁶⁸ Rapport explicatif de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, Strasbourg, 15.v. 1972, Série des traités européens- n° 73, p. 2.

⁵⁶⁹ Alinéa 3 du préambule, art. 3 (Politiques nationales de prévention), art. 5 (Provocation publique à commettre une infraction terroriste), art. 6 (Recrutement pour le terrorisme), art. 7 (Entraînement pour le terrorisme), art. 8 (indifférence du résultat) de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, Alinéa 7 du préambule

⁵⁷¹ *Ibid.*, Alinéa 8 du préambule

⁵⁷² *Ibid.*, Article 3

Le défi majeur qui a émergé était de trouver un équilibre entre une lutte efficace contre le terrorisme et le maintien des éléments constitutifs de la démocratie⁵⁷³. En effet, pour atteindre leurs objectifs, les actes terroristes semblent cibler les piliers de la société européenne : la démocratie et les droits de l'homme⁵⁷⁴.

Ainsi, au-delà de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne des droits de l'homme, la Convention pour la prévention du terrorisme prévoit des garde-fous⁵⁷⁵. Déjà dans la Convention du Conseil d'Europe pour la répression du terrorisme de 1977, l'article 5 stipule qu'aucune disposition de la convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'État requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée aux articles 1 ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Bien que la qualification de l'infraction relève de l'État lésé, l'État requis est compétent pour évaluer si la demande d'extradition cache une motivation qui entraînerait des violations des droits fondamentaux de la personne. De cette façon, même une personne ayant commis des actes de terrorisme ne saurait être extradée vers un État pour les raisons citées et où elle risquerait de subir les actes énoncés. On retrouve une disposition similaire à l'article 20 de la Convention pour la prévention du terrorisme de 2005.

Témoignant d'une prise de conscience progressive et quelque peu tardive, des éléments de l'approche africaine en matière de terrorisme ont été intégrés à la politique du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire a ainsi plaidé pour des mesures visant à "prevent manifestations of ethnic hatred, racism and xenophobia and also the justification of terrorism [...], to promote social cohesion and intercultural and inter-confessional dialogue for the purpose of attacking the causes of terrorism and not allow spreading of extremism or aggressive religious theories or propaganda on their behalf [...]".⁵⁷⁶ Dans la même optique, la Convention de 2005 a souligné l'importance de promouvoir la tolérance en encourageant "le dialogue interreligieux et transculturel, en impliquant, le cas échéant, des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de la société civile à participer, en vue de prévenir les tensions qui pourraient contribuer à la commission d'infractions terroristes"⁵⁷⁷.

⁵⁷³ Parliamentary Assembly, Challenge of terrorism in Council of Europe member states, Resolution 1400 (2004), 6 October 2004 (28th Sitting), Doc. 10312, report of the Political Affairs Committee, rapporteur: Mr Kosachev, par. 9: "Democracy cannot compromise over terrorism".

⁵⁷⁴ L. Wildhaber, « The European Court of Human Rights: The Past, The Present, The Future », *American University International Law Review*, vol. 22, n° 4, 2007, p. 534

⁵⁷⁵ De même: Challenge of terrorism in Council of Europe member states, Resolution 1400 (2004), par. 11: "[...] the fight against terrorism must always be compatible with the fundamental freedoms and human rights which it has the task of protecting [...]."

⁵⁷⁶ *Ibid.*, par. 14

⁵⁷⁷ Par. 3 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

L'approche africaine, qui préconisait dès 1972 la prise en compte des causes sous-jacentes du terrorisme, initialement rejetée par les grandes puissances, a finalement été reconnue comme un élément central de la lutte contre le terrorisme international.

b. Approche sectorielle, générale ou hybride

Contrairement à la Convention de l'OEA, qui privilégie une approche monosectorielle, et à l'approche africaine, qui prône une convention générale pour une définition unifiée, le Conseil de l'Europe a adopté une stratégie différente. La Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 ne retient ni une définition générale, ni une approche sectorielle stricte. Elle se concentre sur un objectif spécifique : faciliter l'extradition de certaines personnes. Pour ce faire, elle utilise une approche définitionnelle négative, en énumérant les actes relevant de secteurs particuliers du terrorisme international qui ne peuvent justifier une clause d'exclusion de l'extradition. Ces secteurs concernent la protection de l'aviation, des personnes jouissant d'une protection spéciale, les enlèvements, prises d'otage et séquestrations arbitraires, ainsi que les infractions impliquant l'usage d'explosifs dangereux⁵⁷⁸.

Les mécanismes techniques de lutte sont l'extradition et l'entraide judiciaire, comme en témoignent les articles 1 à 7 dédiés à l'extradition et l'article 8 à l'entraide. La question de l'extradition, source de tensions entre États prônant la protection des droits individuels et ceux privilégiant la sécurité, a été résolue en faveur de ces derniers.

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de 2005 marque une évolution. Bien qu'elle ne définisse pas explicitement le terrorisme, elle décrit les actes terroristes comme ceux visant à intimider une population, contraindre un gouvernement ou une organisation internationale, ou déstabiliser les structures fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale⁵⁷⁹. De plus, elle définit les « infractions terroristes » par renvoi à une liste de conventions sectorielles universelles⁵⁸⁰. Cette approche multisectorielle, combinée à l'approche négative de 1977, permet de contourner les clauses d'exclusion politique à l'extradition.

En conclusion, sur le plan de l'approche, l'approche du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme se distingue nettement de l'approche africaine. Là où l'Afrique privilégie une définition large et inclusive du terrorisme, englobant le terrorisme d'État et les causes profondes du phénomène, le Conseil de l'Europe a opté pour une approche pragmatique et répressive.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, Art.1.e.

⁵⁷⁹ *Ibid.*, 8ème Alinéa du préambule.

⁵⁸⁰ *Ibid.*

L'approche européenne, axée sur l'extradition et la coopération judiciaire, reflète les préoccupations sécuritaires immédiates des États membres. Elle tend à privilégier une définition plus étroite du terrorisme, centrée sur les actes criminels individuels, et à minimiser les considérations politiques et les causes structurelles du terrorisme. Cette approche est compréhensible dans la mesure où elle s'inscrit dans une perspective strictement pénale. La définition étroite du terrorisme, axée sur les actes criminels individuels, répond ainsi aux exigences du principe de légalité, qui requiert une définition précise des infractions pénales. Il n'en demeure pas moins que les infractions visées par la convention de 1977 correspondaient étroitement aux moyens et méthodes employés par certains mouvements de libération nationale dans le cadre de leur lutte pour l'autodétermination. La convention de 2005, en revanche, présente un champ d'application *ratione materiae* considérablement élargi, englobant une gamme plus étendue d'actes susceptibles d'être qualifiés de terroristes.

c. Répression universelle du terrorisme : la dépolitisation comme levier

L'une des clés de voûte de l'approche anti-terroriste du Conseil d'Europe « was the de-linking or separation of terrorist offences from political crimes »⁵⁸¹.

Comme le rappelle Vallée, « [e]n réalité, la Convention ne traite que d'un aspect du terrorisme, le terrorisme politique dirigé contre les États. Sont donc laissés de côté le terrorisme individuel dont les motivations ne sont pas politiques et le terrorisme pouvant être exercé par les États eux mêmes. Ici, il s'agit de réprimer des actes caractérisés par leur internationalisation croissante : leurs auteurs sont généralement découverts ou cherchent refuge sur le territoire d'un autre État que celui où l'acte a été commis. »⁵⁸²

Afin de répondre aux impératifs technico-juridiques liés à l'extradition des auteurs d'actes terroristes, les rédacteurs de la Convention européenne pour la répression du terrorisme ont adopté une stratégie consistant à contourner la définition du terrorisme. Cette approche a permis de se concentrer sur l'énumération d'infractions spécifiques, évitant ainsi les débats potentiellement interminables sur les motivations politiques.

L'objectif primordial était d'éliminer les obstacles juridiques et politiques susceptibles d'entraver l'extradition, notamment en contournant la question délicate des motivations politiques⁵⁸³. La difficulté majeure résidait

⁵⁸¹ M.A. Ewi, « The role of regional organizations in promoting cooperation on counter-terrorism matters: the European and the African institutions in a comparative perspective », in L. Van Den Herik et N. Schrijver (dir.), *Counter-terrorism strategies in a fragmented international legal order. Meeting the challenges*, Cambridge University Press, 2013, p. 140.

⁵⁸² C. Vallée, « La Convention européenne pour la répression du terrorisme », *op. cit.*, p. 756.

⁵⁸³ Sur la centralité de cette matière dans la lutte contre le terrorisme: T.M. Franck et B.B. Lockwood Jr., « Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism », *op. cit.*, p. 69.

dans l'antagonisme entre la nécessité de lutter efficacement contre le terrorisme et l'impératif de garantir les droits politiques, y compris le recours à la violence⁵⁸⁴.

Les premiers articles de la convention reflètent cette approche :

- L'article 1 dispose : "Pour les besoins de l'extradition entre États contractants, aucune des infractions mentionnées ci-après ne sera considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques [...]".
- L'article 2.1 stipule : "Pour les besoins de l'extradition entre États contractants, un État contractant peut ne pas considérer comme infraction politique, comme infraction connexe à une telle infraction ou comme infraction inspirée par des mobiles politiques tout acte grave de violence qui n'est pas visé à l'article 1er et qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes."

Désormais, pour les États contractants, aucun mobile politique ne saurait justifier des actes de violences et ces derniers entreraient dans la catégorie des actes terroristes⁵⁸⁵. Cette approche "dépolitise"⁵⁸⁶ les actes terroristes, excluant la possibilité pour les membres de mouvements de libération nationale d'échapper à l'extradition en invoquant des motifs politiques. Cela contraste avec l'approche africaine, qui reconnaît le droit à l'autodétermination et à l'indépendance par tous les moyens. On dira donc que ces dispositions permettent de "dépolitiser" certains actes de violence, facilitant ainsi l'extradition des personnes accusées de terrorisme.

Plus prudentes en matière d'extradition, les conventions de La Haye⁵⁸⁷ et de Montréal⁵⁸⁸, auxquelles renvoie la convention de 1977, n'empêchaient pas les États de qualifier un détournement d'aéronef d'infraction politique. La convention européenne de 1977, en revanche, reflète la préférence occidentale pour des instruments juridiques ciblant des actes spécifiques, sans s'attaquer aux causes profondes du terrorisme.

Par ailleurs, en excluant délibérément la notion de terrorisme d'État, la Convention a ainsi "dépolitisé" les actes de violence, les considérant comme des crimes de droit commun passibles d'extradition. Cette stratégie reflète la préférence occidentale pour une approche répressive, axée sur les actes individuels, plutôt que sur l'analyse des causes structurelles du terrorisme, telles que les revendications d'autodétermination.

On observera néanmoins une évolution de l'approche du Conseil d'Europe après quelques années.

En 2004, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe considérait que « no cause can justify terrorism. Those who attempt to « justify » their actions are merely giving them moral support support and becoming in their crimes. [and] The Assembly firmly reiterates its condemnation and utter rejection of terror as a

⁵⁸⁴ C.184.M.102.1935.V., p.14.

⁵⁸⁵ Article 1 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

⁵⁸⁶ C. Vallée, « La Convention européenne pour la répression du terrorisme », *op. cit.*, p. 761.

⁵⁸⁷ Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.

⁵⁸⁸ Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.

means of achieving political ends. Every act of terrorism, regardless of the reasons given, aims pursued , methods used be considered a crime against humanity. It is unacceptable and dangerous to apply double standards to terrorists, depending on their alleged motives. There are no « good » or « bad » terrorists ».⁵⁸⁹

Il s'agit ici, pour le Conseil d'Europe , d'affirmer de manière plus explicite qu'aucune clause d'exclusivité ne saurait être évoquée pour justifier un quelconque acte perpétré par un quelconque sujet pour un quelconque motif. La Convention de 2005 a renforcé cette position affirmant que « les infractions terroristes [...] quels que soient leurs auteurs, ne sont en aucun cas justifiables par des considérations de nature politique, philosophique, raciale, ethnique, religieuse ou de toute nature similaire »⁵⁹⁰.

En définitive, la convention européenne de 1977 a privilégié une approche axée sur la répression d'actes spécifiques, dépolitisant ainsi les infractions terroristes afin de faciliter l'extradition. Cette stratégie, qui contraste avec l'approche africaine, reflète la priorité accordée par l'Occident à la sécurité immédiate. Toutefois, une évolution s'est amorcée au sein du Conseil de l'Europe, qui reconnaît désormais l'importance de la prévention et de l'élimination des causes profondes du terrorisme.

d. Convention de 1977 : une unanimité sous influence idéologique

Il est essentiel de comprendre que l'adoption unanime de la convention européenne pour la répression du terrorisme en 1977, avec son approche strictement pénale, ne peut être dissociée du contexte géopolitique de l'époque.

Bien que la convention ait répondu à des besoins sécuritaires concrets du continent européen, il est important de souligner que le Conseil de l'Europe était alors composé en grande partie de puissances coloniales ou d'anciennes puissances coloniales. Cette homogénéité idéologique a favorisé l'adoption d'une approche répressive, axée sur la dépolitisation des actes terroristes et l'extradition.

En effet, les États européens membres du bloc de l'Est et proches du mouvement des non-alignés, qui auraient pu exprimer des réserves quant à cette approche, n'étaient pas membres du Conseil de l'Europe à cette époque. Leur absence a permis d'éviter toute objection significative, comparable à celle formulée par l'approche africaine, qui aurait pu remettre en question la qualification de certains actes de violence comme terroristes. Cette configuration politique explique en partie l'absence de débat approfondi sur les causes profondes du terrorisme et sur la notion de terrorisme d'État, pourtant chères à l'approche africaine.

Par ailleurs, l'analyse des votes lors de l'adoption de la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1972 confirme cette division idéologique. Les États membres du Conseil de l'Europe de

⁵⁸⁹ K. KOSACHEV, *Challenge of terrorism in Council of Europe member states*, op. cit., par. 7,8

⁵⁹⁰ Alinéa 6 du préambule de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

l'époque avaient voté contre le projet de résolution, tandis que les États européens du bloc de l'Est avaient voté en faveur⁵⁹¹.

De même, la participation de la Yougoslavie, un État européen proche du mouvement des non-alignés, à la rédaction et à la présentation du projet des États non alignés lors des travaux du Comité spécial contre le terrorisme en 1973, témoigne de la division de l'Europe en deux blocs distincts sur la question du terrorisme⁵⁹².

Ainsi, l'unanimité qui a entouré l'adoption de la convention européenne de 1977 doit être replacée dans son contexte historique et politique, marqué par la Guerre froide et la division idéologique de l'Europe.

CONCLUSION

la convention européenne de 1977, axée sur la répression et la dépolitisation des actes terroristes, a été adoptée dans un contexte géopolitique spécifique, marqué par la Guerre froide et la division idéologique de l'Europe. Bien qu'elle ait répondu à des besoins sécuritaires immédiats, son adoption unanime s'explique en partie par la composition du Conseil de l'Europe à l'époque, composé majoritairement de puissances coloniales ou d'anciennes puissances coloniales.

Comme le rappelle Ewi, "Until 9/11, there was no consensus on a common definition of terrorism, despite what was provided in the 1977 convention, partly due to the heterogeneous causes of terrorism in the region and also due to the differences in terrorism threat perception among EU countries"⁵⁹³.

Cette approche, qui contraste avec la vision africaine privilégiant une définition large du terrorisme et la prise en compte de ses causes profondes, a évolué au fil du temps. Le Conseil de l'Europe reconnaît désormais l'importance de la prévention et de l'élimination des causes sous-jacentes du terrorisme, comme en témoignent la Convention de 2005 et les déclarations de son Assemblée parlementaire.

Ainsi, l'analyse de la convention européenne de 1977, à travers le prisme de l'approche africaine, met en lumière les tensions entre les impératifs sécuritaires et les valeurs démocratiques, ainsi que les différences de perspectives entre les régions du monde face à la menace terroriste.

B. Examen de la Convention de l'OUA contre le terrorisme international à l'aune de l'approche africaine

⁵⁹¹A/PV.2114, p. 31, par. 266 .

⁵⁹²A/9028 , p. 24.

⁵⁹³ M.A. Ewi, « The role of regional organizations in promoting cooperation on counter-terrorism matters: the European and the African institutions in a comparative perspective », *op. cit.*, p. 141.

Voir aussi E. Bakker, « Differences in terrorist threat perception in Europe », in D. Mahncke et J. Monar (dir.), *International terrorism. A European Response to a Global Threat?*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2006, pp. 47-62.

L'analyse des conventions sectorielles et hybrides interaméricaine et européenne révèle un point commun significatif : elles ciblent des actes fréquemment commis par des individus ou des groupes en résistance contre les politiques d'oppression des grandes puissances.

Par exemple, concernant les attaques contre l'aviation civile, il est souligné que « [a]s in the case of guerrilla tactics in a domestic situation, the purpose of aerial terrorism was to manipulate fear as a mechanism of combat. The grand design was to undermine morale, not only among the soldiers but also the civilian body. An atmosphere of general insecurity, promoted by spectacular acts of destruction or specially dramatised acts of brutality, was contrived in order to drive the enemy into a desperate readiness to seek a settlement »⁵⁹⁴.

Ainsi, les grandes puissances se sont dotées de nouveaux instruments répressifs contre ces méthodes de résistance.

À l'échelle universelle, la résolution 3034 de 1972 et les débats qui l'ont suivie indiquent que la préoccupation majeure des États africains était l'élimination des causes sous-jacentes du terrorisme international, telles que les politiques coloniales et néocoloniales, les régimes racistes et d'apartheid, et toutes les formes de domination. Ces politiques, se manifestant par le déni des droits de l'homme, l'ingérence dans les affaires internes des États et la fomentation de coups d'État, étaient perçues comme des obstacles à l'indépendance et à l'autodétermination, engendrant insécurité et instabilité⁵⁹⁵.

Pour les jeunes États africains, la question du terrorisme était une question de survie, visant à se prémunir contre les velléités de domination, les différends territoriaux et les facteurs d'instabilité interne⁵⁹⁶. Avec l'évolution géopolitique, de nouvelles formes de terrorisme, comme le terrorisme d'inspiration religieuse, ont émergé en Afrique.

Les États africains, arabes et islamiques partageaient un passé d'oppression et d'exclusion, ainsi qu'une appartenance au mouvement des non-alignés. Bien que seule la Convention de l'OUA contre le terrorisme soit analysée ici, ces organisations avaient une approche similaire en matière de terrorisme international, défendant la position africaine à l'ONU.

Comme le rappelle Martin Abang Ewi et Kwesi Aning, "African states [...] took active part in the debate when the issue was first on the agenda of the UN General Assembly in 1972 and continued to play a major role in

⁵⁹⁴ A.A. Mazrui, « the third world and international terrorism: preliminary reflections », *op. cit.*, p. 350.

⁵⁹⁵ Ces questions étaient au cœur des résolutions ou déclarations de l'OUA.

A cet égard, voir notamment: Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Caire, AHG/Decl. 3 (XXIX), 29^{ème} Session Ordinaire, 28 au 30 juin 1993.

⁵⁹⁶ M. Bedjaoui, « Le règlement pacifique des différends africains », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 18, 1972, p. 85.

the debate. It was not until 1992, however , that these concerns began to take on concrete manifestations at the continental level”⁵⁹⁷.

Cette analyse vise à déterminer si les États africains ont maintenu leur vision du terrorisme à l'échelle régionale, près de trente ans après la résolution 3034.

La partie B. s'articulera en deux points. D’abord, nous explorerons les étapes préparatoires à la Convention de l'OUA de 1999, retraçant le cheminement de la non-ingérence à la répression du terrorisme [1]. Ensuite, nous analyserons en détail la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, en étudiant son approche méthodologique (préventive/répressive et inclusive) et en décryptant la complexité de sa définition du terrorisme, ses exclusions et la question de la clause d'exclusion [2].

1. De la non-ingérence à la répression du terrorisme : les étapes préparatoires à la Convention de l'OUA de 1999

Afin de comprendre les fondements de la Convention de l'OUA en matière de terrorisme international, il est essentiel d'examiner les résolutions et déclarations qui l'ont précédée.

Dès 1992, le Conseil des Ministres de l'OUA a réaffirmé, dans le but de renforcer la souveraineté et l'indépendance politique des États membres, ainsi que le principe de non-ingérence, « le droit de chaque pays à déterminer librement, souverainement et en toute indépendance ses institutions politiques, sans se voir imposer des choix dictés de l'extérieur [et] invité les Puissances extra-africaines à s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures des pays africains »⁵⁹⁸.

Cette résolution a été entérinée par les Chefs d’États et de gouvernements de l’OUA⁵⁹⁹, qui ont rappelé les principes énoncés dans les articles II.1, III.2, III.3, III.5 et VI de la Charte de l'OUA⁶⁰⁰, insistant sur le devoir des États de « respect the principle of good neighbourliness and prohibit the use of their territories by individuals or groups which try to harm other OAU Member States, [and] not to allow any movement using religion, ethnic or other social or cultural differences to indulge in hostile activities against Member States as well as to refrain from lending any support to any group that could disrupt the stability and the territorial integrity of member States by violent means[...] »⁶⁰¹.

⁵⁹⁷ M.A. Ewi et E.K. Aning, « Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa », *op. cit.* , p. 35.

⁵⁹⁸Résolution sur le droit des Etats à décider de leur choix politique sans ingérence étrangère, Conseil des Ministres de l’OUA, Cinquante-Sixeme Session ordinaire, Dakar, 22 au 28 Juin 1992, CM/Res.1389 (LVI)Rev.1. , par. 1 et 2 .

⁵⁹⁹Resolution on the strengthening of cooperation and coordination among African States, Meeting of the Assembly of Heads of States and Government in it Twenty-eight Ordinary Session , Dakar , AHG/Res.213 (XXVIII), 29 June to 1 July 1992. Par. 2. (Version française pas accessible)

⁶⁰⁰Il s’agit de principes relatifs à la non-ingérence dans les affaires internes des Etats, au respect de la souveraineté , de l’intégrité territoriale, l’indépendance m les assassinats politiques et les activités subversives.

⁶⁰¹Par. 1,2 of the Resolution on the strengthening of cooperation and coordination among African States, Meeting of the Assembly of Heads of States and Government in it Twenty-eight Ordinary Session , Dakar , AHG/Res.213 (XXVIII).

C'est ce qui explique l'affirmation de Ewi selon laquelle « [...] the definition [of terrorism] did not emerge from a vacuum but rather from a concrete historical context in Africa and the principles enunciated in the Charter of the OAU »⁶⁰².

Cette prise de conscience des États africains était double. D'une part, il s'agissait de réaffirmer les principes fondamentaux régissant les relations entre États membres et avec les puissances extérieures, en raison des défis sécuritaires intra-étatiques, inter-étatiques et extra-africains auxquels ils étaient confrontés⁶⁰³.

D'autre part, les États africains étaient conscients du risque de perpétuation de leur « marginalisation et discrimination »⁶⁰⁴ face aux « changements fondamentaux qui se produiront dans le monde dans les domaines politique et économique »⁶⁰⁵.

Pour favoriser le règlement pacifique des conflits, l'OUA a adopté deux instruments : un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits⁶⁰⁶, et la Déclaration portant Code de Conduite pour les relations interafricaines⁶⁰⁷. Ce texte est similaire à bien des égards à la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte, adoptée par l'assemblée Générale des Nations Unies en 1970⁶⁰⁸. La Déclaration portant Code de Conduite pour les relations interafricaines, précurseur des instruments de lutte contre le terrorisme de l'OUA, est le premier à mentionner explicitement le terrorisme.

Cette déclaration, axée sur la paix, la sécurité, la stabilité et le développement économique⁶⁰⁹, visait à protéger les États et les peuples africains⁶¹⁰, en particulier les minorités⁶¹¹. Elle répondait aux défis posés par les tensions inter-étatiques et les menaces extrémistes⁶¹².

⁶⁰² M.A. Ewi et E.K. Aning, « Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa », *op. cit.*, p.37.

⁶⁰³ Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits

U. Engel et J.G. Porto, « The African Union's New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime? », in U. Engel et J.G. Porto (dir.), *Regional Organizations in African Security*, Londres, Routledge, 2011, p. 84 .

⁶⁰⁴ A/RES/2625, par. 6, 8, 14, et 15

⁶⁰⁵ Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'organisation de l'Unité Africaine sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent actuellement dans le monde, AHG/Decl. 1 (XXVI), 9-11 juillet 1990

⁶⁰⁶ Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits

⁶⁰⁷ Déclaration portant Code de Conduite pour les relations Interafricaines, Trentième Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement, AHG/Decl.2 (XXX) 13-15 Juin 1994, Tunis.

⁶⁰⁸ A/RES/2625

⁶⁰⁹ Alinéa 1 du préambule, par. 1,2,3 de la Déclaration portant Code de Conduite pour les relations Interafricaines

⁶¹⁰ *Ibid.* Alinéa 7 du préambule.

⁶¹¹ *Ibid.*, par. 4.

⁶¹² *Ibid.*, Alinéa 16 du préambule, par. 8, 10.

L'OUA, face aux menaces internes et externes, a mis en avant le droit des États à l'autodétermination, la non-ingérence et la coopération, tout en condamnant l'usage de la force entre États et les activités de déstabilisation⁶¹³.

Afin de prévenir les menaces de nature interne, la Déclaration portant Code de Conduite pour les relations interafricaines met l'accent sur la promotion des valeurs humaines et morales, notamment la tolérance et le rejet de la discrimination, de l'injustice, de l'extrémisme et du terrorisme⁶¹⁴. Elle souligne l'importance de protéger et de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous les peuples, y compris les minorités⁶¹⁵. Les rédacteurs de la déclaration se sont engagés à lutter contre toutes les formes de haine raciale ou ethnique, de discrimination et de persécution religieuse ou idéologique⁶¹⁶. Ces mesures préventives, qui font écho aux causes sous-jacentes du terrorisme identifiées dans la résolution 3034, visent à contrer les menaces émanant de mouvements fondés sur l'intolérance et l'extrémisme⁶¹⁷.

La Déclaration portant Code de Conduite pour les relations interafricaines aborde la répression du terrorisme après avoir établi des mesures de prévention. Les membres de l'OUA jugent « inacceptable le fanatisme et l'extrémisme quelles qu'en soient la nature, l'origine et la forme, et notamment ceux d'ordre religieux, politique et tribal [...] »⁶¹⁸. Ils condamnent ensuite « sans réserve comme criminels tous les actes, méthodes et pratiques terroristes » et expriment leur « détermination à accroître [leur] coopération afin d'éliminer cette tare [...] »⁶¹⁹.

La déclaration établit un lien entre la violation du principe de non-ingérence et le terrorisme, rappelant le « projet du code de conduite soumis à l'adoption de la 21ème session Ministérielle de l'OCI (Tunis, 94), qui condamn[ai]ent l'extrémisme et le terrorisme et demand[ai]ent à tous les États d'observer scrupuleusement, dans leurs relations, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres États et de respecter le principe de bon voisinage »⁶²⁰. Le paragraphe 14 clarifie que cette relation visait à « faire obstacle à l'utilisation des questions en relation avec la religion ou relevant de clivage ethnique, en vue de favoriser ou de mener directement ou indirectement des activités portant ou susceptibles de porter atteinte à la stabilité

⁶¹³ *Ibid.*, Alinéa 5, 11 du préambule, par. 7, 9, 11.

⁶¹⁴ *Ibid.*, Alinéa 12 du préambule.

J. J. Cilliers et K. Sturman, « Le Terrorisme et L'Afrique: Un Survol et une Introduction », *op. cit.*, p.10.

⁶¹⁵ Paragraphe 4 de la Déclaration portant Code de Conduite pour les relations Interafricaines.

⁶¹⁶ *Ibid.*, par. 5.

⁶¹⁷ M.A. Ewi et E.K. Aning, « Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa », *op. cit.*, p. 36.

Alinéa 19 du Préambule de la Déclaration portant Code de Conduite pour les relations Interafricaines.

⁶¹⁸ *Ibid.*, Alinéa 15 du Préambule.

⁶¹⁹ *Ibid.*, par. 10.

⁶²⁰ *Ibid.*, Par. 13.

Il faut noter ici que l'OUA fait référence aux travaux d'une autre Organisation en l'occurrence l'OCI.

d'un quelconque membre de l'OUA »⁶²¹. Les États membres sont tenus de « s'abstenir d'organiser, d'inspirer, de faciliter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités de caractère ou à visées terroristes ou d'y participer d'une quelconque manière, et de prendre les mesures opérationnelles qui s'imposent afin que les territoires respectifs des États membres ne soient pas des lieux d'installation de camps d'entraînement ou d'endoctrinement au profit d'éléments ou de Mouvements terroristes, de préparation ou d'organisation d'actes terroristes destinés à être commis à l'encontre de la stabilité, l'intégrité territoriale ou la sécurité des États membres États ou de leurs ressortissants »⁶²².

Le non-respect de ces obligations, notamment celle de « s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État », est considéré comme une violation du droit international⁶²³.

Dans leurs relations, les États africains promeuvent le règlement pacifique des différends⁶²⁴ et se disent « déterminés à coopérer pour défendre les institutions respectives de [leurs] États contre l'hégémonisme et toutes autres activités menées en violation de l'indépendance, de l'unité, de l'égalité souveraine ou de l'intégrité territoriale des États membres »⁶²⁵. La notion d'hégémonisme vise les velléités de domination, souvent soutenues par des puissances extérieures. Concernant la répression individuelle, les États s'engagent à « traduire en justice ou d'extrader les éléments terroristes »⁶²⁶.

L'analyse des situations visées par la déclaration à l'étude révèle une similitude frappante avec les actes dénoncés dans la résolution 3034 de l'Assemblée générale. Ces actes, incluant la violation du principe de non-ingérence politique, l'atteinte à l'intégrité territoriale, les tentatives d'assassinat⁶²⁷, le recours à la menace ou à la force, le mercenariat et les coups d'État, sont autant de pratiques déstabilisatrices pour les États.

Sur le plan international, ces agissements seraient qualifiés dans l'approche africaine de "terrorisme d'État". Cependant, au niveau régional, la déclaration en question ne fait aucune mention de cette notion. Elle cible spécifiquement les personnes ou les mouvements, et non les États, lorsqu'elle évoque le terrorisme.

⁶²¹*Ibid.*, Par. 14.

⁶²²*Ibid.*, Par. 15.

⁶²³*Ibid.* Par. 7.

⁶²⁴*Ibid.*, par. 11

⁶²⁵*Ibid.*, par. 9.

⁶²⁶*Ibid.*, par. 16

⁶²⁷ S/RES/1044 (1996), 31 janvier 1996. Voir notamment la tentative d'assassinat de l'ex-président Égyptien Hosni Moubarak et la violation de la souveraineté et de l'intégrité de l'Éthiopie. L'affaire a été conduite par le Mécanisme pour la prévention, la gestion des conflits de l'OUA en collaboration avec le Conseil de Sécurité. Elle a été traitée comme un cas de terrorisme international.

Parallèlement, la conception africaine du droit à l'autodétermination, bien que fondamentale à l'échelle universelle, se distingue de l'approche régionale. La déclaration africaine, tout en reconnaissant les droits des minorités, exclut explicitement toute justification d'actes terroristes, quels qu'en soient les motifs.

Il existe ainsi une divergence notable entre les perceptions universelle et régionale du terrorisme et du droit à l'autodétermination. Alors que le terrorisme d'État est reconnu au niveau universel, il ne l'est pas au niveau régional. De même, le droit à l'autodétermination, principe sacré universellement, n'a pas la même portée régionale.

Cette différence de traitement trouve son explication dans une contradiction émergente : si l'autodétermination externe (lutte contre la domination étrangère) demeurait légitime, les revendications d'autodétermination interne furent criminalisées. Cette situation est en partie imputable à l'absence d'une définition claire de la notion de « peuple » en droit international⁶²⁸. Cela a permis aux États de déterminer unilatéralement qui pouvait revendiquer ce droit et qui représentait une menace.

Par conséquent, la lutte pour l'autodétermination, jadis un droit reconnu, est devenue une source de conflits internes et un prétexte pour criminaliser les minorités. Le terrorisme, traditionnellement associé à la résistance contre l'occupation, s'est transformé en un outil de répression des revendications internes.

Certaines contingences, qu'elles soient endogènes (comme la marginalisation des peuples autochtones par les gouvernants)⁶²⁹ ou exogènes (tels que les changements climatiques⁶³⁰, peuvent en outre entraîner une radicalisation des revendications de ces groupes.

En conclusion, cette déclaration, bien qu'elle n'offre pas une définition du terrorisme, cible clairement les actes terroristes. Elle se distingue des conventions régionales examinées plus haut en se concentrant sur les menaces internes aux États africains, tout en reconnaissant les ingérences extérieures. Elle évite la notion de terrorisme d'État, mais condamne les actes des individus et des mouvements terroristes. Les États africains affirment leur volonté de prendre en main leur sécurité, tout en respectant le droit international⁶³¹ et en « estimant le moment venu de prendre en mains [leur] destin et d'envisager des solutions africaines aux maux affligeant [leur] continent »⁶³².

⁶²⁸ Paragraphe 3(a)(v) du Rapport du groupe de travail chargé d'étudier les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, Conseil économique et sociale, Commission des droits de l'homme. E/CN.4/1991/53, 1991,

⁶²⁹ A/34/37, p.14 par.41. Selon certains États africains: "La communauté internationale au complet, reconnaissant que le terrorisme était un crime international, devait se pencher sur les mesures préventives spéciales à prendre pour en éliminer les causes, qui résidaient dans [...]l'expulsion massive des populations autochtones de leurs terres ancestrales et la méconnaissance des aspirations nationales des peuples opprimés, etc".

⁶³⁰ Peuples autochtones et changement climatique, Conseil économique et social, Instance permanente sur les questions autochtones, 19-30 avril 2021, E/C.19/2021/5, Note du Secrétariat, par. 5-19.

⁶³¹ Déclaration portant Code de Conduite pour les relations Interafricaines, AHG/Decl.2 (XXX), par. 15 et 16.

⁶³² *Ibid.*, Alinéa 7 et 15 du préambule

2. La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme

La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, adoptée à Alger en 1999, marque une étape significative dans la réponse juridique régionale africaine au terrorisme international. Son adoption, survenue tardivement par rapport aux instruments régionaux américains et européens, s'inscrit dans un contexte de recrudescence des attentats terroristes sur le continent africain dans les années 1990, dont l'épicentre fut le territoire algérien⁶³³. L'Algérie a d'ailleurs joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de la convention, en assumant la rédaction principale du projet⁶³⁴.

Afin de saisir pleinement la portée de cette convention, il est impératif de contextualiser son élaboration dans le cadre géopolitique et historique de l'époque. Cette période, marquant la fin de la colonisation et l'absence des dynamiques de la Guerre froide, a profondément influencé la construction des identités, des intérêts et des normes sociales sur le continent africain. Contrairement à la période de la résolution 3034 de 1972, où un consensus quasi monolithique existait, les États africains ont commencé à se différencier, notamment en raison de leurs choix idéologiques et de leurs relations de coopération. La diversité des menaces terroristes en Afrique, liées à des contextes subrégionaux variés (sécession, conflits internes, etc.), a façonné des perceptions divergentes du danger⁶³⁵. En doctrine, il n'y a d'ailleurs pas d'unanimité sur la racine des causes du terrorisme en Afrique⁶³⁶. Ainsi, le processus d'opérationnalisation des normes sociales a pris en compte des éléments contextuels distincts.

Le processus d'élaboration de ce droit régional s'est déroulé en dehors de pressions externes significatives, marquant une rupture avec la dialectique traditionnelle entre pays dominants et dominés⁶³⁷.

⁶³³ Attentat islamiste de l'aéroport Houari Boumédiène d'Alger le 26 août 1992; Attentat islamiste contre le quotidien l'« Hebdo libéré » le 21 mars 1994 ; Les prises d'otage du vol Air France 8969 à Alger en Algérie puis en France le 24 décembre 1994 par des membres du Groupe islamique armé (GIA Algérien) ; le 30 janvier 1995, attentat perpétré par le GIA, à la voiture piégée contre le commissariat central d'Alger ; Attentat (le 11 février 1996) du GIA, par voiture piégée contre le quotidien indépendant « Le Soir d'Algérie » ; Le 17 novembre 1997, ce sera le tour de l'Égypte : attentat terroriste islamiste à Louxor, attribué à l'organisation sectaire égyptienne Bamaa al islamiya ; Le 7 août 1998, attentats contre les ambassades américaines en Tanzanie et au Kenya.

⁶³⁴ M.A. Ewi, « The role of regional organizations in promoting cooperation on counter-terrorism matters: the European and the African institutions in a comparative perspective », *op. cit.*, p. 148

⁶³⁵ A. Le Sage, « Terrorism threats and vulnerabilities in Africa », in A. Le Sage (dir.), *African Counterterrorism Cooperation: Assessing Regional and Subregional Initiatives*, Washington D.C., Potomac, 2007.

⁶³⁶ S.M. Makinda, « History and root causes of terrorism in Africa », in W. Okumu et A. Botha (dir.), *Understanding terrorism in Africa: In search for an African voice*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2007, pp. 15-21.

⁶³⁷ Il faut toujours tenir compte des interventions / moyens de pression officieux de la part d'autres États ainsi que la prise en considération de certains principes du droit international et de quelques références à des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière de terrorisme international.

CSNU. S/PV.4618 (Resumption 2) P.16. Lors d'un débat du Conseil de sécurité de l'ONU après l'attentat aux tours jumelles du 11 septembre 2001, le représentant de l'UA expliquait que cet événement a été le catalyseur qui a entraîné la ratification par les États de la Convention de 1999 et son entrée en vigueur en 2002.

Dans le cadre des travaux du Comité spécial contre le terrorisme de l'Assemblée générale des Nations Unies, les États du groupe des non-alignés avaient souligné que l'adoption d'une définition du terrorisme international présupposait une étude préalable de ses causes sous-jacentes. Au sein de l'OUA, ces études sur le terrorisme ont été conduites par un sous-comité de l'organe central⁶³⁸ du Mécanisme de l'OUA sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Ce sous-comité était chargé d'élaborer un avant-projet de convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme⁶³⁹. A l'époque, très peu d'États africains disposaient, au niveau national, d'une législation contre le terrorisme⁶⁴⁰. C'est ainsi que les pays africains se doteront d'un instrument juridique régional pour faire face à ce phénomène dont l'ampleur semblait grandissante et incontrôlable⁶⁴¹.

Deux types de situations ont émergé : les actes terroristes résultant de différends interétatiques et ceux générés par des antagonismes internes entre États africains et acteurs non étatiques.

Cette analyse permettra d'appréhender les dispositions de l'OUA en matière de terrorisme international à travers le prisme de l'approche africaine. En d'autres termes, elle vise à décrypter si et de quelle manière les éléments constitutifs de l'approche africaine ont évolué, et à déterminer si, à l'échelle continentale, des éléments de nouveauté se sont manifestés.

Cette recherche se déploiera à travers deux axes d'analyse complémentaires : une approche méthodologique (a) et une approche définitionnelle (b).

L'approche méthodologique explorera la stratégie adoptée par les rédacteurs de la Convention, en déterminant si elle privilégie une approche répressive, préventive ou mixte. Elle examinera également les modalités de mise en œuvre des dispositions conventionnelles par les États parties, en mettant l'accent sur la nature des relations de coopération établies : coopération interétatique, relations entre la convention et les organisations internationales, et articulation entre la convention et le droit international général.

L'approche définitionnelle s'intéressera à la méthode de définition du terrorisme retenue par la convention, en distinguant entre une approche inductive (sectorielle) et une approche déductive. Elle procédera ensuite à une analyse des éléments constitutifs de la définition du terrorisme, en examinant l'*actus reus*, la *mens rea*

⁶³⁸ Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'OUA sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, par. 17 à 21

L'Organe central de l'OUA est constitué de 15 à 17 membres du Bureau de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, élus pour une année suivant une répartition géographique équitable.

⁶³⁹ H. Boukrif, « Les organisations sous-régionales africaines et le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 11, n° 4, 1999, p. 753.

⁶⁴⁰ B. Saul, « The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights: Article 28G of the AU's Malabo Protocol 2014 », in C.C. Jalloh, K.M. Clarke et V.O. Nmeihelle (dir.), *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context: Development and Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 413.

⁶⁴¹ Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme

et les éventuels *dolus specialis*. Enfin, elle évaluera la présence de clauses d'exclusion, en particulier celles relatives aux mouvements de libération nationale exerçant leur droit à l'autodétermination.

a. Approche méthodologique

a.1. Approche préventive ou répressive

La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme envisage, selon son libellé, tant la prévention que la répression des actes terroristes. Dans le cadre de leur objectif de prévention et de lutte contre le terrorisme, et conformément aux objectifs et principes de la Charte de l'OUA, les rédacteurs de la convention aspirent à garantir la stabilité et la sécurité des États et du continent africain⁶⁴². La convention répond ainsi à des défis d'ordre général, à savoir assurer la sécurité, la stabilité et « la promotion des relations amicales et à la coopération entre les États membres », qui constituent des conditions intrinsèques pour faire face aux menaces extérieures.

La prévention se traduit par des dispositions d'ordre législatif (article 2.a : incrimination des actes terroristes et sanctions proportionnées à leur gravité) et d'ordre sécuritaire (article 4.2.a : « veiller à ce que leur territoire ne soit utilisé comme base pour la planification, l'organisation ou la commission d'actes terroristes », « renforcer les méthodes de surveillance et de détection des plans ou activités transfrontalières », « renforcer les méthodes de contrôle et de surveillance des frontières terrestres, maritimes et aériennes [...] », « prévenir la constitution de réseaux d'appui au terrorisme sous quelque forme »). Ces mesures visent à empêcher la perpétration d'actes terroristes.

Cependant, la convention ne prévoit pas explicitement une approche préventive axée sur les causes profondes du terrorisme, telle que prônée par l'approche africaine au sein des Nations Unies. Cette dernière considère le terrorisme comme une réaction à des situations de misère, de frustration, d'injustice, d'intolérance ou de violations graves des droits fondamentaux. Bien que la convention mentionne la nécessité de promouvoir « les valeurs humaines et morales de tolérance », cette mention reste marginale par rapport à l'approche africaine, qui place les causes du terrorisme au centre de sa politique.

La lutte contre le terrorisme, selon les rédacteurs de la Convention de l'OUA de 1999, repose sur une approche coopérative interétatique. Le préambule souligne la volonté des parties de « renforcer la coopération entre les États membres afin de prévenir et de combattre le terrorisme »⁶⁴³. Cette coopération se manifeste par « l'échange d'informations et de connaissances spécialisées sur les actes terroristes, et la

⁶⁴² Article II.1. c e et 2.f, III. de la Charte de l'OUA et Alinéa 1, 5 du préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

⁶⁴³ Alinéa 6 du préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme .

mise en place de bases de données sur les éléments, groupes, mouvements et organisations terroristes »⁶⁴⁴, ainsi que par « l'établissement de liens de coopération efficaces entre les responsables et les services nationaux de sécurité compétents des États parties et les ressortissants de ces États, afin de sensibiliser davantage le public au fléau d'actes terroristes et à la nécessité de combattre de tels actes, grâce à des garanties et à des mesures d'encouragement visant à amener les populations à fournir sur les actes de terroristes ou sur tous autres actes y relatifs, des renseignements susceptibles de conduire à la découverte de tels actes et à l'arrestation de leurs auteurs »⁶⁴⁵.

La coopération interétatique comprend également le renforcement de l'échange mutuel d'informations sur « les actes et infractions commis par des groupes terroristes, leurs dirigeants et leurs membres, leurs quartiers généraux et leurs camps d'entraînement [...], les méthodes et techniques de communication et de propagande utilisées par les groupes terroristes, le comportement de ces groupes [...] »⁶⁴⁶ ainsi que toute information susceptible de conduire à l'arrestation de toutes personnes accusée ou condamnée d'avoir commis un acte terroriste contre les intérêts d'un Etat Partie [...], la saisie et la confiscation de tout type d'armes, de munitions, d'explosifs [...] »⁶⁴⁷ ainsi que sur toute information susceptible de conduire à l'arrestation de personnes accusées ou condamnées pour actes terroristes, et à la saisie et confiscation d'armes, de munitions et d'explosifs. Elle porte aussi sur les procédures d'enquêtes et d'arrestation, les échanges d'études et de recherches sur la lutte contre le terrorisme, et la fourniture d'assistance technique et opérationnelle⁶⁴⁸.

En matière de répression, la coopération en vue des extraditions est essentielle. La convention prévoit que « les États parties s'engagent à extraditer toute personne poursuivie, inculpée ou condamnée pour des actes terroristes commis dans un autre État partie et dont l'extradition est sollicitée par cet État ».⁶⁴⁹ Cette obligation d'extrader connaît deux dérogations : la possibilité pour un État de justifier, lors de la ratification, les motifs empêchant l'extradition⁶⁵⁰ et le refus d'extrader si la personne visée agit dans le cadre de la « lutte des peuples »⁶⁵¹.

Les États contractants se déclarent « profondément préoccupés par l'ampleur et la gravité du phénomène du terrorisme »⁶⁵². Bien que la protection de « la vie des femmes et des enfants innocents qui est la plus

⁶⁴⁴ *Ibid.*, art. 4.2.e.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, art. 4.2.i.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, art. 5.1.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, art.5.2.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, art.1.4, 5.5, 5.6.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, art.8.1.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, art.8.1.

⁶⁵¹ *Ibid.*, art.3.1, art.3.2.

⁶⁵² Alinéa 5 du préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

gravement affectée par le terrorisme » soit également mentionnée, elle semble secondaire⁶⁵³. En réalité, la paix, la sécurité et la stabilité sont considérées comme indispensables pour garantir le bien-être et les droits fondamentaux des individus. Cette approche reflète la fragilité des jeunes États africains, pour lesquels la préservation de l'intégrité territoriale est une garantie de jouissance effective des autres droits individuels. Le préambule de la convention rappelle les dispositions de la Charte de l'OUA relatives à la sécurité et à la stabilité⁶⁵⁴ et souligne l'importance des relations amicales et de la coopération entre les États membres pour atteindre ces objectifs⁶⁵⁵.

Enfin, les États contractants s'engagent à prendre des mesures législatives internes, telles que la pénalisation des actes terroristes et l'adhésion aux conventions internationales pertinentes, ainsi que des mesures de coopération régionale⁶⁵⁶.

Ces dernières incluent des obligations négatives, comme « s'abstenir de tout acte visant à organiser, soutenir, financer, commettre, encourager des actes terroristes ou à leur donner refuge, directement ou indirectement, y compris leur fournir des armes ou les stocker, et à leur délivrer des visas ou des documents de voyage »⁶⁵⁷ et des obligations positives, telles que « veiller à ce que leur territoire ne soit pas utilisé comme base pour la planification, l'organisation ou la commission d'actes terroristes », « renforcer les méthodes de surveillance et de détection [de certains] plans ou activités transfrontalières », « renforcer les méthodes de contrôle et de surveillance des frontières terrestres, maritimes et aériennes ainsi que les postes de douanes et d'immigration [...] », « renforcer la protection et la sécurité des personnes, des missions diplomatiques et consulaires [...] », « promouvoir l'échange d'informations et de connaissances spécialisées sur les actes terroristes et mettre en place des bases de données sur les éléments, groupes, mouvements et organisations terroristes » et « prendre les mesures nécessaires pour prévenir la constitution de réseaux d'appui au terrorisme »⁶⁵⁸.

a.2. L'approche inclusive de la Convention de l'OUA : intégration des conventions sectorielles et conformité au droit international humanitaire et droits de l'homme

Pour la mise en œuvre de ses dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, la Convention de l'OUA adopte une approche globale et inclusive, intégrant les conventions sectorielles existantes⁶⁵⁹. Cette

⁶⁵³ *Ibid.*, Alinéa 9 du préambule.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, par. 2.

⁶⁵⁵ Alinéa 2 et 3 du préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, art.2. a.b.c.

⁶⁵⁷ *Ibid.*, par. 4.1.

⁶⁵⁸ *Ibid.*, par. 4.2.e.f.

⁶⁵⁹ *Ibid.*, l'annexe de la Convention de l'OUA liste des instruments internationaux de lutte contre le terrorisme, mais contrairement aux résolutions de l'ONU citées dans le corps du texte, elle ne fait l'objet d'aucun renvoi direct. Cette absence de lien juridique explicite soulève des interrogations quant à son application.

démarche témoigne de la volonté des États africains, lors de l'adoption de la convention, de dépasser leurs réticences initiales quant à une éventuelle instrumentalisation de certaines de ces conventions sectorielles, notamment celles relatives à la prise d'otages et à la protection des personnes jouissant d'une protection internationale.

Cependant, la lutte contre le terrorisme en Afrique se heurte à une limite : le faible taux de ratification des instruments internationaux en la matière⁶⁶⁰. Outre ces instruments, la convention s'inscrit dans le cadre des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le terrorisme, comme en témoigne le renvoi explicite aux résolutions 49/60 (1994) et 51/210 (1996) dans le préambule⁶⁶¹.

Il convient de souligner qu'« aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme dérogoratoire aux principes généraux du droit international humanitaire, au droit international des droits de l'homme et en particulier à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples »⁶⁶².

On peut affirmer que la convention est en adéquation avec la vision africaine du droit international. Cette vision repose sur la conviction que le respect scrupuleux du droit international et des droits de l'homme est une condition *sine qua non* pour l'élimination du terrorisme, et que toute action entreprise pour le combattre doit se conformer à ces principes⁶⁶³.

- b. La complexité de la définition du terrorisme : éléments constitutifs, causes, exclusions et sujets protégés

b.1. Convention de l'OUA de 1999 : une première définition africaine du terrorisme (actus reus, mens rea, dolus specialis)?

La convention de l'OUA contient-elle d'une définition générale des actes de terrorisme, vise-t-elle un ou des actes spécifiques ou adopte-t-elle une approche mixte ? En fonction de l'approche adoptée, quels en sont les

En revanche, dans la Convention arabe de lutte contre le terrorisme (Article 1er par. 3) et celle de la conférence islamique, la référence aux Conventions sectorielle est dans le dispositif (Article 1er par. 4).

⁶⁶⁰ J. Ford, *African Counter-terrorism Legal Frameworks a Decade after 2001*, vol. 1, Pretoria, Institute for Security Studies, 2011, p.14

⁶⁶¹ Alinéa 4 du préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme où un renvoi est fait aux résolutions 49/60 (1994) et 51/210 (1996) de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant les mesures pour éliminer le terrorisme international.

⁶⁶² *Ibid.*, art. 21

Cette disposition sera renforcée notamment par : *Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique*, Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples de l'Union africaine, Banjul, 7 mai 2015. Voir aussi les alinéas 3 et 7 du préambule ainsi que les paragraphes 8.q. et 12 de la Déclaration et Plan d'Action de Grande Baie (Maurice) de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de l'OUA, première Conférence ministérielle de l'OUA sur les droits de l'homme en Afrique réunie à Grand Baie (Maurice), 12 au 16 avril 1999.

⁶⁶³ J. J. Cilliers et K. Sturman, «Le Terrorisme et L'Afrique: un survol et une introduction », *op. cit.*, p.10. A/9028, p. 12, 13, 17, 27-28.

traits caractéristiques, notamment par rapport à l'approche définitionnelle adoptée par les Etats africains dans la résolution 3034 ?

Les Etats africains parties à la convention de 1999 se déclarent « [p]rofondément préoccupés par l'ampleur et la gravité du phénomène du terrorisme et les dangers qu'il représente pour la stabilité et la sécurité des Etats »⁶⁶⁴ et la manière dont il affecte gravement la vie de femmes et enfants innocents⁶⁶⁵. Ils considèrent que « le terrorisme constitue une violation grave des droits de l'homme, en particulier des droits à l'intégrité physique, à la vie, à la liberté et à la sécurité, et qu'il entrave le développement socio- économique en déstabilisant les États »⁶⁶⁶.

Contrairement à la résolution 3034 de 1972, la convention de l'OUA de 1999, une première pour l'organisation, définit les actes de terrorisme⁶⁶⁷. Son article 3.a. les décrit comme :

« Tout acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'État Partie susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel ». Ensuite, la convention énumère les différentes formes indirectes à travers lesquelles des personnes pourraient être poursuivies pour leur lien avec les actes de terrorisme. Il s'agit, de façon exhaustive, « de la promotion, financement, contribution, ordre, aide, incitation, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre tout acte mentionné au paragraphe [précédent] »⁶⁶⁸.

Pour que l'infraction soit constituée, elle doit être accompagnée d'un *dolus specialis*. Comme le souligne Hennebel, citant Martin, la convention précise et élargit « le dol spécial du terrorisme en ajoutant des intentions »⁶⁶⁹.

Ces actes doivent être accompagnés de trois catégories alternatives d'intention :

« intimider, [...] provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, à engager toute initiative ou à s'en abstenir, à adopter, à renoncer à une position particulière ou à agir selon certains principes »⁶⁷⁰.

⁶⁶⁴ Alinéa 5 du Préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme

⁶⁶⁵ *Ibid.*, Alinéa 8 du préambule

⁶⁶⁶ *Ibid.*, Alinéa 9 du préambule

⁶⁶⁷ M.A. Ewi, « The role of regional organizations in promoting cooperation on counter-terrorism matters: the European and the African institutions in a comparative perspective », *op. cit.*, p. 35.

Par ailleurs, il est bien d'indiquer que plutôt, la Convention arabe de lutte contre le terrorisme et la Convention de la conférence islamique avaient défini "le terrorisme" et les "actes de terrorisme" (Article 1er. Par. 2 et 3). Ces dispositions étaient donc applicables aux Etats africains arabes et/ou musulmans parties à ces Conventions.

⁶⁶⁸ Article Premier 3.b. de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.

⁶⁶⁹ L. Hennebel et G. Lewkowicz, « Le problème de la définition du terrorisme », *op. cit.*, pp. 38,39.

⁶⁷⁰ Article 1.3.1.i de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.

La deuxième consiste en l'intention « de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations » et la troisième consiste en l'intention « de créer une insurrection générale dans un État Partie »⁶⁷¹.

La deuxième intention rappelle les situations qualifiées de terrorisme dans les années 1920, lors des travaux du Bureau international de droit pénal⁶⁷². Cette approche est critiquée pour son potentiel à restreindre les droits fondamentaux, tels que les droits de manifestation et de grève⁶⁷³.

De même, l'intention de créer une insurrection générale est perçue par certains comme un moyen d'aggraver une infraction existante, avec le risque d'inclure l'exercice des droits politiques dans cette catégorie⁶⁷⁴.

Les rédacteurs de la convention ont dû arbitrer entre les droits politiques et la sécurité et la stabilité.

Le *dolus specialis* constitue une nouveauté par rapport aux approches régionales américaine et européenne, qui se concentraient sur l'acte spécifique sans considérer l'intention particulière de l'auteur. Bien que la résolution 3034 de 1972 ait déjà, implicitement, envisagé le terrorisme d'État lorsque ce dernier utilisait la force ou la coercition économique dans le but de soumettre un autre État ou un peuple, l'intention spéciale alors visée était différente. On observe ainsi une évolution du *dolus specialis*.

L'introduction de l'intention spéciale comme élément constitutif de la définition du terrorisme a été reprise quelques mois plus tard dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme⁶⁷⁵, témoignant, de notre point de vue, de l'influence de l'organisation régionale.

L'adoption de la Convention de l'OUA de 1999 a renforcé la position politique des États africains dans les négociations, dans un contexte de divergences internationales sur la définition du terrorisme⁶⁷⁶.

b.2. L'omission des causes sous-jacentes dans la Convention de l'OUA : enjeux et implications pour la lutte contre le terrorisme

La convention de l'OUA de 1999 ne fait aucune référence aux causes sous-jacentes du terrorisme, ni dans son intitulé, ni dans son corps. Cette omission est significative compte tenu de la centralité de cette question

⁶⁷¹ *Ibid.*, Article 1.3.1.ii.

⁶⁷² Voir : Section I. Les contributions du BIUDP et du Comité d'experts de la Société des Nations à la définition du terrorisme international, à partir de la page 18.

⁶⁷³ Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Terrorism and Human Rights: Additional progress report prepared by Kalliopi K. Koufa, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1, 2003, par. 78.

⁶⁷⁴ I. Kane, « Reconciling the Protection of Human Rights and the Fight against Terrorism in Africa », in A.M. Salinas de Frías, K.L.H. Samuel et N.D. White (dir.), *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 838-872; É. Jolly, « Du terrorisme à la guerre civile ? Notes sur David Galula et sa pensée de la contre-insurrection », *Le Philosophoire*, n° 48, 2017, p. 190.

⁶⁷⁵ Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, New York, 9 Décembre 1999, *Recueil des Traités*, 2002, Vol. 2178, Art.2.1.b.

⁶⁷⁶ H. Boukrif, « Les organisations sous-régionales africaines et le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », *op. cit.*, p.764.

dans l'approche africaine au sein des Nations Unies. En effet, à l'Assemblée générale des Nations Unies, les causes sous-jacentes étaient identifiées comme les politiques coloniales, l'apartheid et toute forme de domination d'un État sur un autre ou sur un peuple. Ces situations se manifestaient par des violations graves des droits fondamentaux⁶⁷⁷ et des garanties procédurales⁶⁷⁸, ainsi que par la destruction des structures économiques d'un pays⁶⁷⁹. Selon les Etats qui défendaient cette vision, ces actes constituaient le véritable terrorisme international. « Cette forme de terrorisme d'État, [...] constituait la forme la plus nocive et la plus meurtrière du terrorisme. [...]. Aussi longtemps que les gouvernements auraient le loisir de pratiquer la terreur, la seule riposte possible pour leurs victimes serait la *contre-terreur* » (nous soulignons)⁶⁸⁰.

Les effets directs et indirects de ces politiques d'oppression étaient mis en évidence par des notions telles que « misère », « déceptions », « griefs » et « désespoir [...] qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux »⁶⁸¹. Cette relation de cause à effet, caractéristique de l'approche africaine, était perçue comme la clé de lecture et l'outil de prévention pour une lutte à long terme contre le terrorisme international. Le concept n'était pas nouveau : la violence engendre la violence, et cette dernière pouvait être perçue comme justifiée, voire légitime, dans le cadre de l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples. L'étude des causes sous-jacentes était à l'origine de divergences entre les approches africaine et occidentale, en raison de leur nature. Le changement de contexte international a probablement contribué à diminuer leur importance. En 1999, à l'exception de situations présumées de « néocolonialisme », les cas de domination coloniale et d'apartheid avaient disparu du continent africain.

Concernant les autres causes sous-jacentes (pauvreté, griefs, violations des droits humains et socio-économiques), bien que le continent soit toujours marqué par la misère et la déception, et que certains individus puissent être poussés à commettre des actes terroristes, les rédacteurs de la convention semblent avoir écarté cette possibilité de justification.

Si, comme affirmé au niveau universel, les causes sous-jacentes justifient certains actes de violence, leur absence dans la convention interdit toute forme de justification pour les actes de réaction à une injustice. Les outils de résistance contre l'oppression/répression s'en trouvent réduits, ce qui constitue un recul pour

⁶⁷⁷A/9028, Sous-comité plénier des causes sous-jacentes du terrorisme international. Suggestion présentée par l'Algérie. P. 25-27. Comprenant le droit à la vie par des massacres collectifs et des bombardements de la population civile, l'usage de la torture et des traitements inhumains et dégradants. A cela il faut ajouter l'emploi de méthode et moyen de la conduite des hostilités prohibés par le droit international des conflits armés.

⁶⁷⁸*Ibid.*, Comprenant notamment les emprisonnements massifs et les détentions arbitraires.

⁶⁷⁹*Ibid.*, Il s'agit des droits économiques, sociaux et culturels des populations vivant sur le territoire visé par lesdites actions donnant lieu à des inégalités économiques et à des troubles sociaux.

⁶⁸⁰ *Ibid.*, p.8 par. 24.

⁶⁸¹A/RES/3034(XXVII)

la protection des personnes ou groupes subissant une forme d'oppression. La convention de 1999 est claire : « le terrorisme ne peut être justifié, quelles que soient les circonstances »⁶⁸².

Au-delà de la comparaison avec l'approche africaine, cette disposition marque une avancée notable concernant la protection des populations innocentes. Paradoxalement, la réduction des marges de manœuvre des groupes terroristes pourrait entraîner une diminution du nombre de victimes innocentes.

b.3. Convention de l'OUA de 1999 : protection des États et des personnes contre le terrorisme

Il convient de rappeler que, lors de leurs prises de position aux Nations Unies, les États non alignés semblaient vouloir protéger deux catégories principales de sujets contre le terrorisme : « les peuples » dans leur quête d'autodétermination et d'indépendance, contre les actes de terrorisme des États dominants, et les jeunes États nouvellement indépendants, désireux de préserver leur autonomie dans l'adoption de leurs modèles politiques et socio-économiques⁶⁸³. L'État et les mouvements de libération nationale étaient protégés en tant qu'émanation de la volonté populaire, en tant que représentants légitimes du peuple.

Quelques années plus tard, dans le contexte de la convention de l'OUA contre le terrorisme, l'article 1.3.a. mentionne la protection des personnes et des biens. Concernant ces derniers, il est à noter que, outre les biens privés et publics, les rédacteurs ont inclus la protection des ressources naturelles, de l'environnement et du patrimoine culturel. Le lien entre terrorisme et environnement naturel avait déjà été établi dans le cadre des travaux du Comité spécial du terrorisme de l'assemblée générale en 1979⁶⁸⁴. Cette préoccupation, plus qu'une simple considération contemporaine, reflétait la volonté des États africains de s'aligner sur les conventions internationales relatives à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, et s'inspirait en partie de la législation algérienne en matière de terrorisme.

En réalité, cette liste de biens et de personnes à protéger s'inscrit dans un cadre plus large, différent de celui de 1972. À l'aube de l'an 2000, le défi contemporain que les États africains cherchaient à relever était celui de la sécurité et de la stabilité de l'État⁶⁸⁵. L'État devenait ainsi le principal sujet à protéger. Les individus et

⁶⁸² Alinéa 11 du Préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme

⁶⁸³ *Ibid.* : Les termes "sécurité et stabilité" sont répétés trois seulement dans le préambule.

On le déduit également de la lecture des intentions prévues par l'art.1.3. (i. ii. iii) de la Convention.

⁶⁸⁴ A/34/37, p. 23 par. B.3.

⁶⁸⁵ Alinéas 1, 5, 9 du préambule, art. 6.2.e de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme. Voir M.A. Ewi et E.K. Aning, « Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa », *op. cit.*, p. 35.

Cette problématique était déjà centrale avec la Déclaration de 1994: "An important achievement of the OAU in its early involvement in the fight against terrorism or in its general efforts aimed at promoting peace, stability, security and cooperation among its member states was the adoption of a Declaration on a Code of Conduct for Inter-African Relations, at the 30th Ordinary Session of the Assembly, held in Tunis, Tunisia, in June 1994."

les biens n'étaient protégés que si les actes les visant étaient commis avec l'intention de porter atteinte à la sécurité et à la stabilité de l'État, conformément à l'article 1.3. de la convention.

Les personnes physiques, souvent des populations civiles innocentes, étaient ciblées par les auteurs d'actes de terrorisme pour accentuer le climat de terreur et exercer une pression sur les gouvernements. Ces personnes devenaient, malgré elles, un instrument dans la nouvelle méthode de revendication adoptée par les terroristes. Leur protection était donc prévue dans ce contexte.

Selon la convention de 1999, les auteurs d'actes terroristes sont-ils étatiques ou non étatiques ? En d'autres termes, qui est l'ennemi public numéro un dans le contexte continental contemporain à l'adoption de la convention ?

Dans la résolution 3034, les peuples, les mouvements de libération nationale et les États étaient protégés non pas contre le terrorisme en général, mais contre les actes de répression des régimes coloniaux, racistes et autres formes de domination étrangère, qui privaient les peuples de leur droit à l'autodétermination, à l'indépendance et aux autres droits de l'homme et libertés fondamentale⁶⁸⁶.

Dans les projets présentés aux trois sous-comités pléniers du Comité spécial du terrorisme international des Nations Unies en 1973, le groupe des non alignés affirmait que « les actes de terrorisme international comprenaient : les actes de violences et d'autres actes de répression auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers se livraient contre les peuples qui luttent pour leur libération, pour leur droit légitime à l'autodétermination [...] »⁶⁸⁷. Ils ajoutaient qu'était un acte de terrorisme « le fait pour un État de tolérer ou d'aider les organisations des vestiges de groupes fascistes ou mercenaires dont l'activité terroriste est dirigée contre d'autres pays souverains »⁶⁸⁸. La commission de tels actes ferait de l'État visé – et de ses organes – le responsable d'actes de terrorisme, c'est-à-dire d'actes de terrorisme d'État.

Cette énonciation est-elle maintenue dans la convention de l'OUA contre le terrorisme de 1999 ?

Bien qu'elle définisse les actes de terrorisme, la convention n'indique pas qui est un terroriste⁶⁸⁹.

Dans la définition des actes terroristes, aucune référence spécifique n'est faite aux actes d'oppression invoqués par les États africains pour définir le terrorisme⁶⁹⁰. Cela signifie-t-il que ces actes n'étaient pas pris en compte par les États africains dans la convention de 1999 ?

⁶⁸⁶ A/RES/3034(XXVII), art. 3 et 4.

⁶⁸⁷ A/9028 , Annexe. Projets de propositions et suggestions présentées aux trois sous-comités pléniers, par. 1.1.

⁶⁸⁸ *Ibid.*. Annexe. Projets de propositions et suggestions présentées aux trois sous-comités pléniers , par.1.2.

⁶⁸⁹ M.A. Ewi et E.K. Aning, « Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa », *op. cit.* , p. 37.

⁶⁹⁰ Il est important d'indiquer que ce concept d'oppression en relation avec le terrorisme est repris dans la Convention arabe de lutte contre le terrorisme (Alinéa 8 du préambule et art.2.A) et de la conférence islamique de lutte contre le terrorisme (Alinéa 8 du préambule et Art.2 A).

Si les rédacteurs de la convention ont opté pour une définition des actes terroristes plutôt que pour une définition de la notion de terrorisme, c'était précisément pour éviter de s'attarder sur le débat sans fin qui divisait les États. Ainsi, a priori, tous les sujets, étatiques ou non étatiques, commettant les actes énumérés à l'article premier 3.a avec l'une des intentions prévues par cette disposition seraient considérés comme responsables d'actes terroristes. Le préambule de la convention indique que « le terrorisme [...] devrait être combattu [...] notamment lorsque des États sont directement ou indirectement impliqués ». Une lecture combinée des articles 1.3.b et 4.1 de la Convention révèle un lien juridique intrinsèque entre l'obligation de non-assistance au terrorisme et la qualification d'acte terroriste. En effet, l'article 4.1 impose aux États membres une obligation négative, les enjoignant à « s'abstenir de tout acte visant à organiser, soutenir, financer, commettre, encourager des actes terroristes ou à leur donner refuge, directement ou indirectement, y compris leur fournir des armes ou le stocker [...] ». Ainsi, la violation de cette obligation négative, en ce qu'elle constitue un manquement à une norme impérative de droit international, entraîne la qualification d'acte terroriste au sens de l'article 3.b de la Convention. Cette articulation juridique renforce l'obligation de coopération des États dans la lutte contre le terrorisme, en leur imputant une responsabilité directe en cas de manquement à leurs obligations.

Une implication directe ou indirecte d'un État dans l'accomplissement d'un acte terroriste en fait-il un acteur pouvant être poursuivi pour terrorisme ?⁶⁹¹ Ou, contrairement à l'approche de 1973, un acte direct ou indirect de l'État n'engagerait-il que sa responsabilité pour fait international illicite ou constituerait-il une violation de la Déclaration portant Code de Conduite pour les relations Interafricaines ?

Il ressort de la lecture de la convention que les rédacteurs s'intéressent peu à la qualité des auteurs d'« actes terroristes ». Cela explique sans doute le choix méticuleux de la formulation des dispositions, visant à éviter de cibler un acteur spécifique. Nulle part il n'est indiqué que les dispositions visent les acteurs étatiques ou les personnes physiques. La responsabilité des acteurs étatiques se déduit de la lecture des dispositions déjà mentionnées. Concernant les personnes physiques, toutes les autres dispositions de la convention s'articulent autour de l'application d'un régime classique de règles de droit pénal international, notamment les règles sur le champ d'application spatial du droit pénal national, le droit de l'entraide judiciaire, l'application du principe *aut dedere aut judicare* et les règles relatives aux procédures d'extradition.

L'attention a été centrée sur la nature des actes et leurs modes d'exécution potentiels, ainsi que sur l'élaboration d'instruments juridiques utiles à la poursuite de leurs auteurs en tant que personnes physiques.

⁶⁹¹La question de l'implication directe ou indirecte d'un Etat dans des actes de terrorisme avait déjà été évoquée dans : *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond arrêt, C.I.J., Recueil 1986, p.14, par. 191. Mais cela a été fait dans le cadre de l'examen du régime juridique du recours à la force.

L'absence de la terminologie propre à la résolution 3034 résulte de deux facteurs. Premièrement, en 1999, il aurait été hors contexte de continuer à utiliser les termes « régimes coloniaux », racistes ou autres régimes mettant en œuvre une approche systémique d'oppression de cette nature⁶⁹². De plus, ce choix avait un sens compte tenu du contexte régional de la convention de 1999 et de son champ d'application *ratione loci*. La convention s'appliquant aux États parties, il aurait été inconcevable de mentionner des infractions dont des États non parties auraient pu être responsables. Le dernier État africain pratiquant un racisme institutionnel qualifié de terrorisme d'État, l'Afrique du Sud, avait mis fin à cette pratique en 1993. Il est utile de préciser qu'aux yeux des États africains, à l'échelle régionale, les ennemis contre lesquels la lutte antiterroriste était orientée semblaient avoir changé. Il s'agissait d'acteurs non étatiques extrémistes, agissant sur la base de divers mobiles, notamment politiques, religieux ou ethniques. La responsabilité de l'État ne serait donc « que » celle résultant de l'appui apporté aux acteurs terroristes principaux, à savoir les personnes physiques et les groupes qualifiés de terroristes.

Le second facteur est le consensus découlant des discussions tenues à l'Assemblée générale, qui devait s'appliquer au niveau régional.

Le recours à la terminologie « Résolus à éliminer le terrorisme dans toutes ses formes et manifestations »⁶⁹³ inspirée de la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme, illustre cette évolution⁶⁹⁴. On s'écarte ainsi d'une définition ou d'une qualification du terrorisme liée sémantiquement à un contexte historique et à un peuple, pour adopter une dimension plus universelle.

Bien que les auteurs de la convention semblent exclure les États africains de la catégorie des auteurs de politiques d'oppression – terrorisme d'État –, cela n'empêche pas qu'un État africain puisse en être victime du fait d'un État extérieur au continent. Par exemple, la Tunisie pourrait être victime d'un acte de terrorisme d'État commis par Israël. Toutefois, les dispositions de la convention ne s'appliquent qu'aux États parties. Peut-on en conclure à un abandon définitif de la notion de terrorisme d'État par ses concepteurs ? Loin de là.

Sur le plan régional africain, le terrorisme d'État et ses éléments constitutifs conservent leur importance, bien que de manière accessoire. Conformément aux éléments constitutifs définis par la Convention de 1999, ils se rapportent à certaines violations du droit international par un État membre, telles que le principe de non-ingérence, la menace ou l'emploi de la force, la violation du droit à l'autodétermination, ou encore le

⁶⁹² C. Goredema et A. Botha, « African Commitments to Combating Organised Crime and Terrorism: A Review of Eight NEPAD Countries », *African Security Review*, vol. 13, n° 2, 2004, pp. 15-28.

⁶⁹³ Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

⁶⁹⁴ Mesures visant à éliminer le terrorisme international, A/RES/49/60, 9 décembre 1994. Annexe, Alinéas 3,8 et 10 du préambule.

financement, le soutien, l'encouragement ou l'organisation d'actes terroristes sur le territoire d'un autre État membre.

On observe ainsi une réduction du degré d'implication de l'acteur étatique dans l'infraction de « terrorisme ». Néanmoins, la convention de 1999, dans la continuité de l'approche africaine et en opposition à l'approche occidentale, continue de prendre en compte l'idée du « terrorisme d'État ».

Afin de clarifier la distinction entre les obligations des États parties en matière de lutte contre le terrorisme et leur responsabilité en tant qu'auteurs d'actes terroristes, la Cour internationale de Justice (CIJ) a établi une distinction essentielle. Elle a notamment différencié l'obligation de prévention du financement du terrorisme, incombant aux États en vertu de l'article 18 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (CIRFT), de la responsabilité de l'État en tant qu'auteur d'actes de financement du terrorisme. Cette clarification jurisprudentielle permet de dissiper une confusion potentielle entre ces deux notions distinctes. L'arrêt de la Cour apporte une clarification essentielle concernant la responsabilité des États en matière de financement du terrorisme, en distinguant le champ d'application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (CIRFT) et les obligations générales des États en droit international⁶⁹⁵. La CIJ souligne que la CIRFT, par sa conception, cible les infractions commises par des individus, qu'ils agissent à titre privé ou en tant qu'agents étatiques. Ainsi, le financement direct d'actes de terrorisme par un État n'est pas appréhendé par cet instrument conventionnel. Cette exclusion, confirmée par les travaux préparatoires de la convention, ne signifie aucunement que le financement étatique d'actes terroristes soit considéré comme licite en droit international. La Cour rappelle avec force l'existence d'obligations générales pesant sur les États, notamment celles découlant de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui enjoint à tous les États de s'abstenir de toute forme de soutien, actif ou passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme. Par conséquent, bien que la CIRFT ne puisse être invoquée pour engager directement la responsabilité d'un État finançant le terrorisme, cet État demeure tenu de respecter les normes impératives du droit international et peut voir sa responsabilité engagée en cas de manquement à ces obligations, notamment en matière de prévention et de répression du financement du terrorisme par des individus.

La notion de « terrorisme d'État » et ses éléments constitutifs restent d'actualité dans les débats sur le terrorisme international à l'ONU, bien que de manière plus limitée.

⁶⁹⁵ *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019, p. 558, par. 53, 59-62.

*b.4. Actes terroristes, droit à l'autodétermination des peuples et clause d'exclusion.
Évolutions et conformité avec le droit continental et universel ?*

Le paragraphe 3 de la résolution 3034 de 1972 a introduit un changement de paradigme fondamental dans la conception du terrorisme international, en affirmant « le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère et affirme la légitimité de leur lutte, en particulier la lutte des mouvements de libération nationale conformément aux buts et principes de la Charte et aux résolutions pertinentes des organes de l'Organisation des Nations Unies ». La véritable innovation du paragraphe 3 de la résolution 3034 de 1972 réside dans l'établissement d'un lien juridique explicite entre le droit à l'autodétermination et la notion de terrorisme. Ce faisant, la résolution a opéré une distinction cruciale : elle a affirmé que l'exercice légitime du droit à l'autodétermination, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ne pouvait être assimilé à des actes de terrorisme. Cette distinction a permis de légitimer les luttes des mouvements de libération nationale, en les démarquant des actions terroristes, et a marqué une étape importante dans la reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce lien a été renforcé par d'autres dispositions de la même résolution et par les positions des États africains lors des débats du Comité spécial du terrorisme de 1973, qui ont servi de cadre interprétatif à cette disposition.

En effet, à l'échelle de l'Assemblée générale dans les années 1970, l'une des reproches formulés à l'encontre de la proposition des États non-alignés était le manque de condamnation de tous les actes de terrorisme, sans exception⁶⁹⁶. Dans la résolution 3034, l'AG avait « exprim[é] sa préoccupation profonde devant le nombre croissant des actes qui mettent en danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines ou compromettent les libertés fondamentales »⁶⁹⁷. En revanche elle [ne] « *condamn[ait]* [que] les actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continu[aient] de se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales »⁶⁹⁸(nous soulignons et ajoutons la négation). Ainsi, « le terrorisme dirigé contre des États », formulation employée par l'Algérie dans le projet de proposition et suggestions présentées aux trois sous-comités pléniers, lorsqu'il est perpétré en réaction au terrorisme d'Etat, jouirait d'une forme de justification⁶⁹⁹. Et ce, parce que ces actes seraient la réaction à des « actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux »⁷⁰⁰.

⁶⁹⁶ A/PV.2114 , p.23 par. 202.

⁶⁹⁷ A/RES/3034(XXVII) , par. 1.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, par.4.

⁶⁹⁹ A/9028 , Annexe. Projet de propositions et suggestions présentés au trois sous-comités pléniers.

⁷⁰⁰ A/RES/3034(XXVII) , voir la seconde partie du titre de la résolution.

Selon Ben Saul,

« [...] violence relating to national liberation or self-determination was often seen as justifiable or excusable, even where terror tactics were used, and western labelling of liberation movements as 'terrorists' was vehemently rejected »⁷⁰¹.

Ces actes ainsi décrits rentreront dans ce que l'on identifie communément comme une clause d'exclusion de la définition du terrorisme international des actes des mouvements de libération nationale dans le cadre de l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples.

Le sens a donné à cette approche se retrouve dans cette fameuse formule de Yasser Arafat devant l'assemblée générale des Nations Unies :

« The difference between the revolutionary and the terrorist lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land from the invaders, the settlers and the colonialists, cannot possibly be called terrorist »⁷⁰².

La condamnation partielle fera l'objet d'importantes controverses entre les tendances africaine et occidentale comme cela a été amplement discuté dans les chapitres précédents.

L'approche portant sur une forme de catégorisation des actes de terrorisme en fonction des causes justificatives de leur exécution – exercice du droit à l'autodétermination des peuples - semble pourtant avoir été écartée dans le cadre de la convention de l'OUA de 1999.

Il est vrai, dans le préambule , la Convention réaffirme « le droit légitime des peuples à l'auto-détermination et à l'indépendance [...] » et à l'article 3 :

« Sans préjudice des dispositions de l'Article premier de la présente Convention, la lutte menée par les peuples en conformité avec les principes du droit international, pour la libération ou leur auto- détermination, y compris la lutte armée contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères, ne sont pas considérés comme des actes terroristes ».

L'interprétation du droit des peuples à l'autodétermination, en rapport avec la définition du terrorisme international, a évolué⁷⁰³.

D'abord, contrairement à la résolution 3034 qui ne prévoit que la condamnation d'une forme particulière de terrorisme, la convention de l'OUA de 1999 exprime dans son préambule son « rejet de *toutes les formes de terrorisme*, quelles qu'en soient les *motivations* » et elle affirme la conviction des Etats africains que « le terrorisme ne peut être *justifié*, quelles qu'en soient les circonstances, et devrait donc être combattu dans

⁷⁰¹ B. Saul, « The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights: Article 28G of the AU's Malabo Protocol 2014 », *op. cit.*, p. 411.

⁷⁰² B. Hoffman, « Defining terrorism », in R. Howard et R. Sawyer (dir.), *Terrorism and Counterterrorism: An Anthology of Contemporary Writings*, Connecticut, McGraw-Hill/Dushkin, 2002, p. 4.

⁷⁰³ Alinéa 7 du préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

toutes ses formes et manifestations » (nous ajoutons les italiques). La prise de position est nette. Aucune forme de terrorisme ne saurait être ni tolérée ni justifiée, quels que soient les moyens, méthodes et pratiques employés.

Cette prise de position est la résultante des nombreuses années de débat tenus au sein de la Sixième commission de l'Assemblée générale des Nations. Ces débats permirent de rapprocher les différentes positions sur l'approche des uns et des autres de la notion de terrorisme internationale. A cet effet, l'exclusion du motif correspond au consensus trouvé⁷⁰⁴.

Les États africains n'étaient pas de cet avis quant au traitement de ces questions à l'échelle continental et insisteront sur une séparation hermétique entre les deux concepts pour ce qui est de leur domaine d'application ou du moins des droits qui leur sont liés en matière de régime juridique du terrorisme.

L'exercice d'autodétermination interne ne prévoira aucun type de justification quelques soient les motivations sous-jacentes. En revanche les États réitéreront la clause d'exclusion prévue par l'exercice du droit à l'autodétermination externe.

Pour certains,

« In order to reconcile the historical ambiguities implicit in the use of the term 'terrorism' in Africa, it differentiated acts of terrorism from the acts committed by people in their struggle for self-determination. This was a significant achievement for a continent that had foreign control and colonialism for centuries and which was still struggling to protect the sovereignty and territorial integrity of its states »⁷⁰⁵.

La permanence de ce concept dans le corpus juridique en matière de terrorisme se traduit aussi par la solidarité qui reste avec le peuple de la Palestine et de tous les peuples qui ont une histoire d'oppression similaire à celle connue par les africains.

C'est ainsi que, dans le contexte régional, « le droit légitime des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance » sera indiqué dès le préambule de la Convention et plus explicitement à l'article 3.

Il s'agit d'une précision de taille en rapport avec le champ d'application *rationae loci* de cette disposition qui confirme la distinction qui avait été faite précédemment entre le régime en vigueur dans les cas de lutte pour l'autodétermination externe et interne. En effet, des actes de lutte dans l'exercice du droit à

⁷⁰⁴ B. Saul, « The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights: Article 28G of the AU's Malabo Protocol 2014 », *op. cit.*, p. 414.

A/RES/49/60, Annexe, par. 3: "Les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier".

⁷⁰⁵ M.A. Ewi et E.K. Aning, « Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa », *op. cit.*, p. 37.

l'autodétermination ne sont légitimes qu'en dehors des territoires des États africains ou le sont lorsqu'au gouvernement de ce territoire se trouve une puissance coloniale, une force d'occupation.

À ces restrictions il faut ajouter la disposition selon laquelle « les considérations d'ordre politique, philosophique, idéologique, racial, ethnique, religieux ou autres ne peuvent justifier les actes terroristes visés dans [la Convention de l'OUA de 1999] »⁷⁰⁶. Le défi sécuritaire en Afrique semble actuellement l'emporter sur la promotion et la protection des droits des peuples. Cette priorité s'explique par la nécessité pour les États africains de faire face à un environnement géographique complexe, caractérisé par la porosité des frontières et les enjeux liés aux groupes ethniques. Se pose également la question de la conformité des actions menées, tant au niveau continental, avec les textes de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et de l'Union Africaine (UA), qu'au niveau universel, avec le droit de la Charte, le droit international général et les résolutions pertinentes des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme international.

L'exercice du droit à l'autodétermination des peuples, bien que non qualifiable d'acte de terrorisme, peut-il connaître des limites dans sa mise en œuvre ? A priori, aucune contradiction fondamentale ne devrait exister à cet égard.

La convention de 1999 dispose que l'exercice de ce droit légitime doit se faire « conformément aux principes du droit international et aux dispositions des Chartes de l'Organisation de l'Unité africaine et des Nations Unies, ainsi que de la Charte des droits de l'homme et des peuples⁷⁰⁷ ».

La préoccupation réelle concerne le traitement de la notion du terrorisme sur le territoire des États africains vis-à-vis des revendications politiques, religieuses, ethniques ou de certaines minorités, y compris le problème de la limitation voire la violation de l'exercice du pluralisme démocratique. Il est courant que des groupes identitaires ethniques ou religieux se constituent en parti politique pour défendre des intérêts. Il est aussi courant que la lutte contre le terrorisme soit instrumentalisée pour contenir ces partis politiques, portant ainsi atteinte au pluralisme démocratique. Pourtant, comme on le verra plus tard, le manque de pluralisme ou du moins le manque de promotion du pluralisme démocratique est l'une des causes de la radicalisation et de l'émergence du terrorisme. La promotion du pluralisme politique et de la reconnaissance de l'existence de la démocratie peut être un parfait instrument de lutte contre le terrorisme⁷⁰⁸.

Cette préoccupation est d'autant plus réelle que la convention, à son article 1.3.iii, prévoit parmi les intentions d'accomplissement des actes terroristes celle de « créer une insurrection armée dans un État

⁷⁰⁶ Article 3.2 de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme .

⁷⁰⁷ *Ibid.*, Alinéa 7 du préambule et article 3.

⁷⁰⁸ B.E. Whitaker, « Reluctant Partners: Fighting Terrorism and Promoting Democracy in Kenya », *International Studies Perspectives*, vol. 9, n° 3, 2008, pp. 254-271; É. Jolly, « Du terrorisme à la guerre civile ? Notes sur David Galula et sa pensée de la contre-insurrection », *op. cit.*, *Le Philosophoire*, 2017, p. 190; G. Ferragu, « L'Europe, matrice du terrorisme contemporain. De la Révolution française aux totalitarismes », *Encyclopédie d'Histoire Numérique de l'Europe* [en ligne], mis en ligne le 22 juin 2020, 2020.

Partie ». La notion de terrorisme est instrumentalisée à cet égard, à l'encontre des forces de résistance interne. Des problèmes de deux natures émergent de cette considération.

En premier lieu, si l'on suppose que les États ne disposent pas de la même définition de l'insurrection dans leur code pénal, il sera difficile, sans une opération de coordination des systèmes pénaux, d'avoir des correspondances en matière d'éléments constitutifs concernant la notion d'insurrection auprès des États en vue de la mise en place d'un système efficace de lutte contre le terrorisme.

Pour une question de sécurité ou d'opportunité, certains gouvernements qualifieront tous les mouvements insurrectionnels de groupes terroristes. Pour le premier point, il s'agirait juste d'une approche réaliste d'anticipation des États africains qui consisterait à renforcer leurs systèmes de sécurité interne afin de se préserver de l'anarchie internationale du fait de l'absence d'une police internationale en charge de les protéger des guerres et du terrorisme⁷⁰⁹.

CONCLUSION

En conclusion, il convient de souligner que le cœur de l'approche africaine de la notion de terrorisme a été préservé. L'affirmation constante du droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance en constitue l'essence. Ce droit trouve sa raison d'être dans le terrorisme d'État. Les deux concepts sont donc intrinsèquement liés, même si le second n'a pas été explicitement mentionné dans les trois conventions africaines. Cette affirmation atteste d'une continuité entre les niveaux universel et régional, bien que le contexte régional confère nécessairement à cette notion une place moins centrale dans le dispositif. Cet aspect concerne la souveraineté extérieure des États et leurs relations avec les autres membres de la communauté internationale.

Sur le plan régional et interne, l'approche des États africains est essentiellement axée sur la sécurité. Dans cette perspective, la coopération sécuritaire fondée sur le principe *aut dedere aut judicare* et les procédures d'extradition se rapprochent de l'approche occidentale. Le modèle régional africain de lutte contre le terrorisme s'appuie sur un régime classique de droit pénal international, ce qui marque une rupture avec l'approche africaine à l'échelle internationale.

L'élément nouveau et préoccupant réside dans l'exclusion de l'exercice de certains droits – notamment politiques – et l'assimilation des insurrections au terrorisme international.

CONCLUSION GÉNÉRALE DE LA SECTION

⁷⁰⁹B. MVE EBANG, « Le réalisme de la politique étrangère des petits États africains », *Dynamiques Internationales*, n° 6, 2015, p. 6.

Les conventions interaméricaines et européennes adoptent un modèle répressif classique, axé sur la poursuite et le jugement des individus responsables d'actes terroristes. Elles ne prennent pas en compte l'approche africaine, qui met l'accent sur la prévention et l'étude des causes profondes du terrorisme.

Cependant, il est important de noter que certains États américains et européens, en raison de leur histoire ou de leur contexte politique, ont exprimé des positions qui rejoignent l'approche africaine. Par exemple, certains États d'Amérique latine, ayant connu des régimes autoritaires et des mouvements de libération nationale, ont manifesté une certaine compréhension des causes sous-jacentes du terrorisme. De même, en Europe, des pays comme l'ancienne Yougoslavie ont soutenu la résolution 3034 de 1972, qui légitimait la lutte des mouvements de libération nationale.

Malgré ces convergences ponctuelles, les conventions régionales européennes et interaméricaines restent centrées sur la répression des actes terroristes. Elles visent principalement à lutter contre les méthodes employées par des groupes ou des individus issus d'États périphériques, ce qui perpétue une forme de confrontation entre les États puissants (le Centre) et les peuples ou États périphériques.

La convention africaine contre le terrorisme, quant à elle, privilégie la sécurité, tout en réaffirmant les principes fondamentaux de l'approche africaine, à savoir la distinction entre les actes terroristes et les luttes de libération nationale, ainsi que le droit à l'autodétermination. Elle rappelle également le droit des peuples à l'autodétermination, en réaction aux politiques de domination des grandes puissances.

Il est crucial de souligner que, malgré la place secondaire accordée au terrorisme d'État dans la convention africaine, cette notion n'est pas abandonnée. En effet, la convention établit un lien implicite entre le terrorisme d'État et le droit à l'autodétermination, en reconnaissant la légitimité de la lutte contre les régimes oppressifs.

En définitive, les trois conventions régionales étudiées témoignent de la persistance de l'approche africaine, bien que sous des formes et à des degrés divers. Les conventions européenne et interaméricaine, axées sur la répression, reflètent une conception du terrorisme centrée sur les actes commis par des groupes ou des individus. La convention africaine, tout en privilégiant la sécurité, maintient la distinction fondamentale entre le terrorisme et les luttes de libération nationale, et rappelle le droit à l'autodétermination.

Section II: TWAILS et terrorisme : une lecture à travers le prisme africain

L'objectif de cette section est d'examiner si l'approche africaine du terrorisme international, telle qu'elle s'est développée dans les années 1970 et jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001, a trouvé un écho dans la doctrine du droit international de l'époque. Une attention particulière sera portée à la théorie tiers-mondiste du droit international, en raison de ses affinités avec certains éléments fondamentaux de la vision africaine. En effet, la théorie tiers-mondiste partage avec l'approche africaine une analyse critique de l'ordre juridique international, marquée par la persistance des séquelles du colonialisme. Ces deux perspectives mettent en

exergue le rôle croissant des États du tiers-monde dans l'élaboration et l'application du droit international, tout en soulignant la persistance d'une dichotomie entre le centre (les puissances dominantes) et la périphérie (les États moins puissants).

Le droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance, face à la domination des grandes puissances, constitue un principe central pour les deux approches. Ainsi, cette analyse vise à déterminer si la théorie tiers-mondiste du droit international a pu servir de cadre conceptuel pour légitimer ou soutenir l'approche africaine du terrorisme international, en particulier en ce qui concerne la distinction entre les actes de terrorisme et les luttes de libération nationale.

Dans une première partie, nous analyserons le rapport existant entre l'approche des TWAIL (*Third World Approaches to International Law*) et le droit international (A), puis, dans une seconde partie (B), nous examinerons la perception de cette approche doctrinale concernant le terrorisme international et ses traits particuliers, proches de l'approche africaine du terrorisme international.

A. L'approche tiers-mondiste du droit international

Cette partie A s'articulera en 2 points. Le premier point, "Les TWAILS et le droit international", définira ce courant de pensée et ses générations, en insistant sur les enjeux liés au Tiers-Monde [1]. Le second point, "Rapport des penseurs tiers-mondistes de la première génération avec le droit international et les États", explorera leur rôle actif dans la formation et l'interprétation du droit international en matière de droit international, ainsi que leur influence au sein des institutions mondiales [2].

1. Les TWAILS et le droit international

La théorie tiers-mondiste du droit international⁷¹⁰ est un courant de pensée propre aux "chercheurs concernés par les défis et opportunités auxquels est [...] confronté le tiers-monde [...], et [pour lesquels ces derniers sont] disposés à dénoncer une doctrine dominante qui, selon eux, participe à légitimer un processus global de marginalisation et de domination des peuples du tiers-monde [...]"⁷¹¹.

Comme ils aiment à le rappeler, les TWAILS constituent un mouvement hétéroclite, volontairement "éclaté tant du point de vue des thématiques, des spécialités et des questions qui la traversent que du point de vue

⁷¹⁰ G. Gozzi, « The Third World and International Law », in *Rights and Civilizations: A History and Philosophy of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 267.

⁷¹¹ M. Gallié, « Les théories tiers-mondistes du droit international (twail) : Un renouvellement ? », *Études internationales*, vol. 39, n° 1, 2008, p. 18.

de son analyse⁷¹². Leur domaine d'action comprend, en plus du droit, les questions économiques⁷¹³, de développement⁷¹⁴, les questions sociologiques et sociales à l'échelle mondiale⁷¹⁵.

En référence au rapport entre l'Etat et le droit international, selon Mohammed Bedjaoui, l'un des pionniers de ce mouvement, la vision des tiers-mondistes de la première génération pouvait être résumé en ces termes :

« "it is premised on Europe as the center, Christianity as the basis for civilization, capitalism as inborn in humans, and imperialism as a necessity." ⁷¹⁶

Makau Mutua, autre voix influente, a exprimé de manière frappante la perception des adeptes de cette approche :

"The regime of international law is illegitimate. It is a predatory system that legitimizes, reproduces, and sustains the plunder and subordination of the Third World by the West. Neither universality nor its promise of global order and stability make international law a just, equitable, and legitimate code of global governance for the Third World. The construction and universalization of international law were essential to the imperial expansion that subordinated non-European peoples and societies to European conquest and domination. Historically, the Third World has generally viewed international law as a regime and discourse of domination and subordination, not resistance and liberation. This broad dialectic of opposition to international law is defined and referred to here as Third World Approaches to International Law (TWAIL)"⁷¹⁷.

Une caractéristique distinctive du mouvement tiers-mondiste réside dans l'évolution constante des moyens et des méthodes que ses partisans mettent en œuvre pour répondre aux défis mondiaux. Ces adaptations sont fortement influencées par les contextes historiques et géopolitiques dans lesquels ils interviennent. C'est ainsi que, par souci de clarté scientifique, le mouvement a été subdivisé en générations⁷¹⁸. La première génération regroupe les juristes qui ont œuvré en faveur des intérêts des peuples du tiers-monde pendant

⁷¹² *Ibid.*, p. 24.

⁷¹³ R. Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, *op. cit.*, 1984 .

⁷¹⁴ S. Amin, *Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, *op. cit.*

M. Bedjaoui, *Pour un nouvel ordre économique mondial*, *op. cit.* ;

S. Latouche, « Déculturation ou sous-développement », *Revue Tiers Monde*, vol. 97, 1984, pp. 43-58.

Selon cet auteur , les pays du tiers-monde furent soumis au cours de la colonisation à un système de la rationalité-scientifique" dont ils sont incapables de s'émanciper. Il a aussi développé une théorie critique de l'orthodoxie en économie.

⁷¹⁵ V. Cadó, « Compte rendu de M. Bedjaoui et al., *Éduquer au dialogue des civilisations* », *Laval théologique et philosophique*, vol. 40, n° 1, 1984, pp. 128,130.

⁷¹⁶ M. Bedjaoui, « Poverty of the International Order: A Contemporary Perspective », in R. Falk, F. Kratochwil et S.H. Mendlovitz (dir.), *International Law: A Comparative Perspective*, Boulder, Westview Press, 1985 , p. 153.

⁷¹⁷ M.W. Mutua, « What Is TWAIL? », *op. cit.*, p. 1 .

⁷¹⁸ Selon Bianchi, la distinction entre TWAIL I et II a été faite notamment par Anthony Anghie et B.S. Chimni dans " Third World Approach to international Law and individual responsibility in internal conflicts": A. Bianchi, *International law theories: An Inquiry into different ways of thinking*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 215, note de bas de page n. 43.

la période coloniale, le processus de décolonisation, et la guerre froide jusqu'à l'effondrement du bloc soviétique⁷¹⁹. La seconde génération, apparue dans les années 1990, a élargi son champ d'analyse pour inclure les événements contemporains, toujours à travers le prisme tiers-mondiste. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, de nombreuses voix se sont élevées parmi les théoriciens tiers-mondistes, en raison des implications de cet événement sur le droit international. Certains ont même évoqué l'émergence d'une troisième génération, confrontée au défi de l'instrumentalisation du terrorisme international par les grandes puissances pour maintenir leur domination sur les pays du tiers-monde⁷²⁰.

Dans le cadre de cette étude, et conformément à notre approche méthodologique qui privilégie une analyse chronologique et contextuelle, nous nous concentrerons sur les traits distinctifs des juristes tiers-mondistes de la première génération et sur leur perception du terrorisme international, en les mettant en relation avec les éléments constitutifs de l'approche africaine de ce phénomène.

2. Rapport des penseurs tiers-mondistes de la première génération avec le droit international et les États

Les chercheurs tiers-mondistes du droit international n'ont pas adopté cette appellation de leur propre initiative. Elle leur a été attribuée par d'autres, en raison de la nature de leurs contributions et de leur approche du droit international⁷²¹ ainsi que par le langage qu'ils employaient⁷²².

Selon Obiora Okafu, en se référant à la théorie tiers-mondiste, "its intellectual and inspirational roots stretch all the way back to the Afro-Asian anti-colonial struggles of the 1940s-1960s, and even before that to the Latin American de-colonization movements. It is also deeply connected to the New International Economic Order/G-77 movements that were launched in the 1960s, carried on into the 1970s, and stymied by powerful global forces in the 1980s and 1990s. Thus, an earlier generation of TWAIL scholars (like Upendra Baxi,

⁷¹⁹ P.A. Medie et A.J. Kang, « Global South scholars are missing from European and US journals. What can be done about it », *The Conversation* [en ligne], mis en ligne le 29 juillet 2018.

⁷¹⁹ J.T. Gathii, « TWAIL: A Brief History of its Origins, its Decentralized Network, and a Tentative Bibliography », *Trade Law and Development*, vol. 3, n° 1, 2011, p.39 ; A. Bianchi, *International law theories: An Inquiry into different ways of thinking*, op. cit., p.210; M.W. Mutua, « What Is TWAIL? », op. cit., p.2.

⁷²⁰ J.T. Gathii, « TWAIL: A Brief History of its Origins, its Decentralized Network, and a Tentative Bibliography », op. cit., pp. 291-304.

⁷²¹ C'est ainsi que Ram Prakash Anand sera indiqué en tant que juriste de la première génération par : P. Singh, « Reading RP Anand in the Postcolony: Between Resistance and Appropriation », in J. von Bernstorff et P. Dann (dir.), *The Battle for International Law in the Decolonization Era*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 297-318. ; M. Sornarajah, « Power and justice: third world resistance in international law », op.cit. ou encore les professeurs B.S. Chimni et A. Anghie, « Lecture Series - Special Panel in Honour of Professor R.P. Anand », Nations Unies [en ligne], consulté le 21 septembre 2022.

⁷²² G. Abi-Saab, « Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols », *RCADI*, vol. 165, 1979, p. 367. Dans son analyse, ancrée dans la perspective tiers-mondiste, l'auteur met en exergue la dichotomie entre le "centre" et la "périphérie". Il souligne également la notion de "domination politique".

Mohammed Bedjaoui, Keba M'baye, and Weeramantry J.) did foreground most of the very same concerns that contemporary TWAIL scholarship now expresses"⁷²³.

Les juristes tiers-mondistes de la première génération intervenaient à différents niveaux et aux différentes étapes du processus de formation du droit international. Les uns étaient identifiables comme des académiciens communistes antisystèmes⁷²⁴. Ceux originaires des pays du Tiers-monde étaient, pour la grande majorité, des personnalités ayant pris part directement aux luttes de libération nationale⁷²⁵. Ils avaient eu des rôles de responsabilité au sein de leur État, avaient représenté celui-ci en qualité de représentants diplomatiques auprès de certaines puissances étrangères ou auprès d'institutions internationales⁷²⁶. Si certains, comme Mohamed Bedjaoui, avaient eu des fonctions actives telles que conseiller juridique d'un mouvement de libération nationale qui représentait à l'époque un mouvement de résistance armée avant d'évoluer en une forme d'organisation politique pendant la période coloniale française en Algérie,⁷²⁷ d'autres à l'instar de Keba M'baye avaient eu, au temps de la colonisation, des postes de responsabilité pour le compte de l'État colonial duquel ils détenaient la nationalité⁷²⁸. Cela ne les empêchera pas, après l'accession des États colonisés à l'indépendance, d'œuvrer pour les intérêts des États du tiers-monde. Les travaux de Keba Mbaye étaient ainsi centrés sur le droit au développement des États du tiers-monde⁷²⁹. On peut également évoquer les fonctions de Mohamed Bennouna pour le compte de son

⁷²³ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, pp. 8,9.

⁷²⁴ Voir la liste de noms proposée par : M. Gallié, « Les théories tiers-mondistes du droit international (twail) : Un renouvellement ? », *op. cit.*, Note de bas de page 10.

⁷²⁵ Mohamed Bedjaoui a été conseiller juridique du Front de Libération Nationale et du Gouvernement provisoire de la République (GPRA). Il a fait partie de la délégation algérienne ayant participé aux négociations entre le Gouvernement de la République française et du Gouvernement provisoire de la République d'Algérie ayant abouti aux Accords d'Evian de 1962. Il a occupé la fonction de Ministre de la Justice, garde des Sceaux de 1964 à 1971. Il était Ambassadeur d'Algérie en France de 1970 à 1979, ensuite délégué permanent de l'Algérie auprès de l'UNESCO de 1971-1979 et ambassadeur, représentant permanent de l'Algérie auprès des Nations Unies à New York (1979-1982, Président du Groupe des 77 à New-York de 1981-1982 et Vice-président du Conseil des Nations Unies pour la Namibie de 1979-1982.

⁷²⁶ Georges Abi-Saab a représenté l'Égypte à la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (1974 à 1977).

⁷²⁷ M. Flory, « Algérie et Droit international », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 5, 1959, p. 838.

⁷²⁸ Il exerça le métier de juge avec le statut de magistrat français. Ensuite, pour le compte du Sénégal indépendant, il fut Directeur de cabinet de différents Ministères, ensuite président de la Cour suprême du Sénégal avant de siéger à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (1972-1981), membre et président des travaux du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés (1975-1980), ainsi que membre et président du Groupe spécial d'experts chargé d'enquêter sur les violations des droits de l'homme en Afrique australe (1972-1981).

⁷²⁹ K. Mbaye, *Droit et développement en Afrique francophone*, Paris, Dalloz, 1966.

pays le Maroc⁷³⁰ et de ses publications⁷³¹. À ces juristes l'on peut ajouter l'éminent ex-Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali⁷³².

Les juristes tiers-mondistes de la première génération intervenaient, à divers niveaux, aux différentes phases du processus de formation du droit international.

En premier lieu, au cours du processus de reconnaissance du statut des mouvements de libération nationale et de leur évolution en représentant des peuples jusqu'à l'indépendance du territoire revendiqué⁷³³. Cela se matérialisait notamment par leur participation aux négociations qui advenaient avec les États coloniaux dans des cadres internationaux. Dans un second temps, en tant que conseillers juridiques, aux fins de former un contrepoids aux grandes puissances, ils avaient contribué à la formation d'un groupement d'États tel que le Mouvement des États non Alignés et ensuite le Groupe des 77.

Sur la base du système de répartition géographique des postes au sein des différentes commissions et groupes de travail des Nations Unies, ils ont été les véhicules des intérêts économiques, politiques et sociaux des États du Tiers-Monde⁷³⁴. Avec eux, la lutte pour l'autodétermination des peuples se transférait ou du moins se conduisait parallèlement sur le terrain et au sein des structures compétentes des Nations Unies⁷³⁵. Profitant de la majorité dont bénéficiaient les États africains à l'Assemblée générale des Nations Unies, ils ont été à l'origine de nombreuses résolutions de l'Assemblée⁷³⁶. Ces résolutions étaient très souvent la résultante d'après discussions au sein des commissions compétentes et constituaient l'issue d'une

⁷³⁰ Voir sa biographie dans : Institut de droit international – *Justitia e Pace*. On peut citer notamment: Conseiller juridique de la délégation marocaine à de nombreuses sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies (1974-1985); Ambassadeur, représentant permanent adjoint auprès des Nations Unies (1985-1989).

⁷³¹ M. Bennouna, « Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 27, n° 2, 1975, pp. 479-480. ; M. Bennouna, « Le Droit international relatif aux matières premières », *Recueil des cours*, vol. 177, 1983, pp. 103-191; M. Bennouna, *Droit international du développement. Tiers monde et interpellation du droit international*, op. cit.

⁷³² Il était Ministre des Affaires étrangères de l'Égypte depuis 1977. L'on peut citer dans sa carrière professionnelle et universitaire ces rôles de membre de la Commission du droit international de 1979 à 1991, membre de l'Institut de droit international, de l'Institut international des droits de l'homme – Fondation René Cassin, de la Société africaine d'études politiques et de l'Académie des sciences morales et politiques.

On peut citer comme publications : « Le Principe d'égalité des États et les organisations internationales », *Recueil des cours*, vol. 100, 1960; *Le Mouvement afro-asiatique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1969; *L'Organisation de l'Unité Africaine*, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 21, n° 4, 1969, p. 868.

⁷³³ C. Lazarus, « Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies », op. cit.

⁷³⁴ Le Juge Keba Mbaye a participé tant que membre et président aux travaux de la Commission des Droits de l'Homme (1972 -1981), du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les Droits de l'homme de la population des territoires occupés (1975-1980), du Groupe spécial d'experts chargé d'enquêter sur les violations des Droits de l'homme en Afrique Australe (1972-1981), ancien membre de la Commission d'experts du BIT chargé de l'application des conventions et recommandations de l'OIT (1982 – 1995).

⁷³⁵ A. Bianchi, *International law theories: An Inquiry into different ways of thinking*, op. cit., p. 212.

⁷³⁶ *Ibid.*

confrontation de certains projets tiers-mondistes qui prévalaient sur les projets occidentaux⁷³⁷. Par exemple, concernant « l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les institutions spécialisées et les organismes internationaux associés à l'Organisation des Nations Unies »⁷³⁸, l'examen des votes des États occidentaux coloniaux, ex-coloniaux ou alliés, et des États du Tiers-Monde et alliés, permet de comprendre l'ampleur des oppositions⁷³⁹.

Enfin, ces juristes tiers-mondistes interviendront en tant qu'experts dans le processus de formation du droit international⁷⁴⁰ et aussi dans la phase de son interprétation, en tant que membres de la Commission du droit international des Nations Unies, en qualité de juge, notamment à la Cour internationale de Justice⁷⁴¹ ou dans les tribunaux pénaux internationaux⁷⁴² ou encore dans les institutions prestigieuses de divulgation de l'enseignement du droit international⁷⁴³.

⁷³⁷ À ce titre, et à l'actif des juristes tiers-mondistes, représentants des États, au nombre des résolutions de défenses des intérêts des peuples du tiers-monde contre les positions des États occidentaux, l'on peut énumérer de façon non exhaustive l'adoption des résolutions suivantes :

Mesures visant à combattre avec efficacité la discrimination raciale et la politique d'apartheid et de ségrégation en Afrique australe, A/RES/2547 (XXIV) A-B, 11 et 15 décembre 1969 ; Mesures spéciales à prendre en faveur des pays en voie de développement les moins avancés, A/RES/2564, 13 décembre 1969; Fonds des Nations Unies pour la Namibie, A/RES/ 3030 (XXVII) , 18 décembre 1972.

Il est intéressant de noter ici que c'est la même approche institutionnelle consistant à financer les mouvements de libérations nationales que l'OUA adoptait à travers son Comité pour la libération Nationale de l'OUA.

Pour le résultat des votes voir : A/PV.2114

⁷³⁸ Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les institutions spécialisées et les organismes internationaux associés à l'Organisation des Nations Unies, A/RES/ 2874 (XXVI) , 20 décembre 1971. Voir en particulier les paragraphes 4-7.

⁷³⁹ Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, Rapport du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (suite), Rapport de la Quatrième Commission sur les territoires n'ayant pas été examinés séparément, A/PV.2028 , 20 décembre 1971.

Ont voté « contre »: France, Portugal, Afrique du Sud, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, États-Unis d'Amérique. Se sont abstenus: Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Danemark, Fidji, Finlande, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Espagne, Suède, p. 15.

⁷⁴⁰ Georges Abi-Saab a occupé le rôle de consultant du Secrétaire général des Nations Unies pour la préparation de deux rapports sur le « respect des droits de l'homme dans les conflits armés » (1969 et 1970), et sur le « développement progressif des principes et normes du droit international relatif au nouvel ordre économique international » (1984).

⁷⁴¹ Mohamed Bennouna a été juge à la Cour Internationale de Justice depuis 2006. Georges Abi-Saab a rempli les fonctions de juge ad hoc auprès de la Cour internationale de Justice.

⁷⁴² Mohamed Bennouna a été Juge au tribunal international pour l'Ex-Yougoslavie à La Haye de 1998 à 2001. Georges Abi-Saab a été juge auprès de la Chambre d'Appel du Tribunal international pour l'Ex-Yougoslavie et du Tribunal international pour le Rwanda. Il a été membre de la Commission d'indemnisation des Nations Unies, membre du Tribunal administratif du Fonds monétaire international et de divers tribunaux arbitraux internationaux (CIRDI, CCI, CRCICA), et membre de l'Organe d'appel de l'OMC.

⁷⁴³ Mohamed Bennouna, Georges Abi Saab et bien d'autres ont été invités à maintes reprises à dispenser des cours de droit international à l'Académie de Droit International de La Haye.

Georges Abi Saab est professeur honoraire de droit international au prestigieux Institut de Hautes études internationale de Genève. Il est membre de l'Institut de droit international.

Keba M'Baye sera Vice-président de l'Institut international des Droits de l'Homme (fondation René Cassin), membre d'honneur de l'Institut international de droit humanitaire, président de l'Académie internationale des droits de l'Homme et membre de la société française pour le droit international, membre d'honneur de l'Institut de droit international,

Leur demande d'évolution, et non de révolution, du système de l'ordre juridique international, s'est heurtée à une vive résistance de la part des partisans de l'approche traditionnelle du droit international. Ainsi, après avoir proposé une révision de la Charte des Nations Unies⁷⁴⁴, comme le rappelle Bianchi, «the Third World also aspired to changing international law-making processes. After failing in its most radical claim to turn the UN General Assembly into a law-making body, emphasis on soft law and on the norm-creating character of certain resolutions caused a shift from the traditional divide between legally binding and non-legally binding norms to a relative vision of normativity that would later open the way for the consolidation of soft law »⁷⁴⁵. Par exemple, de manière particulière, lors des négociations en vue de l'adoption du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, et en particulier relativement au statut des mouvements de libération nationale, Georges Abi Saab a souligné que “in spite of all indications as to the great importance which a very large majority of States attached to the issues of wars of national liberation, not only in United Nations resolutions and reports, but also during the Istanbul and the government Experts Conference, the draft protocols submitted by the ICRC to the Diplomatic Conference to serve as bases for discussions practically evaded the issue”⁷⁴⁶.

Ces juristes, probablement en raison de leur statut de représentants d'Etats ou de membres d'institutions internationales, adhéraient à la vision westphalienne de l'État⁷⁴⁷. Selon eux, l'ordre juridique international n'était pas fondamentalement mauvais. Il présentait cependant des malformations congénitales, entraînant des inégalités politiques, sociales et économiques entre les peuples des États développés et ceux des États du Tiers-monde. La lutte contre ces inégalités devait être conduite à l'intérieur des institutions internationales, avec le droit international comme instrument et les États comme acteurs exclusifs⁷⁴⁸. Ces penseurs proposaient donc la mise en place d'un ordre nouveau avec des modes de fonctionnement nouveaux.

Parmi les résolutions importantes dont ils furent les initiateurs et promoteurs, nous noterons l'adoption de la résolution 3034 de 1972 des Nations Unies qui est la résultante du travail de synergie du Groupe des États non Alignés.

membre du London Court of international Arbitration, rédacteur et rapporteur général de la conférence de l'OUA qui a adopté la Charte des Droits de l'homme et des peuples

⁷⁴⁴ Nécessité d'examiner les propositions concernant la révision de la Charte des Nations Unies, A/RES/2968 (XXVII) du 14 décembre 1972.

⁷⁴⁵ A. Bianchi, *International law theories: An Inquiry into different ways of thinking*, op. cit., p. 214.

⁷⁴⁶ G. Abi-Saab, « Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols », op. cit., p. 374.

⁷⁴⁷ R.P. Anand, « Attitude of the Asian-African States toward Certain Problems of International Law », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 15, n° 1, 1966, pp. 55-75.

⁷⁴⁸ Pour se faire une idée de la nature des défis de ces juristes :

Souveraineté permanente des pays en voie de développement sur leurs ressources naturelles et expansion des sources intérieures d'accumulation aux fins du développement économique, A/RES/2692 (XXV), 11 décembre 1970.

B. Les juristes tiers-mondistes de la première génération et le terrorisme international

Quel était le positionnement de la doctrine tiers-mondiste de l'époque vis-à-vis de cette résolution ? Force est de constater qu'il fut limité⁷⁴⁹. En effet, il est difficile de trouver des écrits contemporains à l'adoption de la résolution 3034 de 1972 dans lesquels les éminents juristes susmentionnés se prononcent explicitement sur les questions du terrorisme d'État et du droit des peuples à l'autodétermination en référence directe à ladite résolution.

Cette partie B s'organisera en deux points. D'abord, "Autodétermination et causes sous-jacentes : perspective TWAIL" examinera la vision de ces juristes sur la légitimité des luttes de libération et les causes profondes du terrorisme [1]. Ensuite, "Les TWAILS de la première génération et le terrorisme d'État" analysera la condamnation du terrorisme d'État par la résolution 3034 et les États du Tiers-Monde, tout en notant l'absence de ce terme dans les écrits des juristes de l'époque [2].

1. Autodétermination et causes sous-jacentes : perspective TWAIL

La résolution 3034 de 1972, en son paragraphe 3, « réaffirme le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère et affirme la légitimité de leur lutte en particulier la lutte des mouvements de libération nationale ». La position du groupe d'États du Tiers-Monde, participant aux travaux du Comité spécial de l'Assemblée générale contre le terrorisme, était sans équivoque : « Aussi longtemps [...] que des gouvernements auraient loisir de pratiquer la terreur, la seule riposte possible pour leurs victimes serait la contre-terreur »⁷⁵⁰. De même, ces États affirmaient que « les actes commis par les citoyens de nations en état de guerre qui résistaient à l'agresseur dans le territoire occupé, ou qui luttaient pour leur libération nationale ne pouvaient être considérés comme des actes de terrorisme international »⁷⁵¹.

Bassiouni, soulignant que « la différence de perception des valeurs qui fait varier la notion et le contenu du terrorisme », constatait que « certaines injustices historiques n'ont été redressées que grâce à un processus de violence. [...] 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 des proportions d'une guerre. [...] Inévitablement, à l'origine la terreur inspirée par la violence a été condamnée et réprimée, puis au fur et à mesure que son rythme s'est accru, elle a été reconnue à contrecœur, comme ayant quelques fondements, jusqu'au moment où les terroristes ont été

⁷⁴⁹Chérif Bassiouni fera une référence minime du rapport du Comité spécial contre le terrorisme de 1973 en note de page parmi une grande quantité d'autres références. Voir M.C. Bassiouni, « Perspectives on International Criminal Justice », *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, 2010, p. 472. Note de bas de page 6.

⁷⁵⁰A/9028, p. 8 par. 24.

⁷⁵¹*Ibid.*, p. 12 par. 37.

acclamés comme des héros avant d'être honorés par leurs anciens adversaires » (Nous soulignons)⁷⁵². L'auteur précisait que cette analyse s'appliquait notamment à l'Algérie et au Vietnam. Ainsi, sans invoquer explicitement le « droit à l'autodétermination des peuples », il expliquait comment l'usage de la force, même violente et initialement qualifiée de terroriste, pouvait être ultérieurement accepté et ses auteurs honorés, justifiant ainsi une légitimation *a posteriori*.⁷⁵³

Cette analyse reflète le sentiment des États africains et de certains juristes tiers-mondistes, bien qu'elle fût contestée par les grandes puissances. En pleine décolonisation, guerre froide et guerre du Vietnam, les luttes de libération étaient interprétées de manière dichotomique. Ce qui était perçu comme du terrorisme par certains était considéré comme l'exercice du droit à l'autodétermination par d'autres. De même, les forces combattant ces mouvements étaient vues soit comme des agresseurs, soit comme des défenseurs de l'ordre. Le statut des combattants évoluait, justifiant l'affirmation de Bassiouni : « ce qui est terrorisme pour les uns est héroïsme pour les autres »⁷⁵⁴.

Selon Bassiouni, la qualification des actes des mouvements de libération nationale comme terroristes dépendait de la perception du contexte géopolitique et historique, rendant cette qualification évolutive. Dans le domaine du *ius in bello*, Abi Saab, sans se prononcer sur l'opportunité, la légitimité ou la légalité d'assimiler les actes des mouvements de libération nationale au terrorisme, justifiait, dans son cours à La Haye « Wars of National Liberation and the laws of war », l'inclusion de ces actes dans le champ du *ius ad bellum*, en tant que conflit armé international⁷⁵⁵. Le contexte historique des années 1970 est marqué par les efforts des États africains pour réaffirmer la légalité et la légitimité du droit à l'autodétermination et à l'indépendance des mouvements de libération nationale⁷⁵⁶, pour consacrer, au sein du *ius in bello*, le principe du droit des peuples à l'autodétermination. En effet, antérieurement à l'adoption des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, seul l'article 3 commun aux quatre Conventions régissait les conflits armés non internationaux. Les luttes de résistance menées par les mouvements de libération nationale relevaient de ce cadre juridique, caractérisé par une réglementation lacunaire. Cette situation conférait aux grandes puissances une marge de manœuvre considérable dans la qualification et la gestion de ces conflits, leur permettant de les assimiler à des troubles internes ou à des actes de terrorisme. L'érection des guerres de libération au rang de conflits armés internationaux, par les Protocoles de 1977, a permis de

⁷⁵² C. Bassiouni, « Perspectives en matière de terrorisme », *op. cit.*, p. 483.

⁷⁵³ À cet égard, l'on peut recourir aux faits que Guillaume Le Floch rappelait justement : « Il n'est pas inutile de rappeler qu'en 1972 Yasser Arafat était recherché par plusieurs États occidentaux pour s'être rendu coupable d'actes de terrorismes, et qu'en 1994 il partageait le prix Nobel de la paix avec Shimon Perez et Yitzhak Rabin ». G. Le Floch, « Approche de droit international dans l'identification du terrorisme au regard de l'État », *op. cit.*, pp. 23-41.

⁷⁵⁴ M.C. Bassiouni, « Methodological Options For International Legal Control of Terrorism », *Akron Law Review*, vol. 7, n° 3, 1974.

⁷⁵⁵ G. Abi-Saab, « Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols », *op. cit.*, pp. 363-415.

⁷⁵⁶ A/RES/3103(XXVIII)

reconnaître la légitimité de ces luttes. Cette qualification conférait aux mouvements de libération nationale un statut de partie au conflit égal à celui des puissances occupantes ou colonisatrices, les protégeant ainsi de la qualification automatique de mouvements terroristes.

Dans la lignée des juristes TWAIL de première génération⁷⁵⁷, Mohammed Bedjaoui⁷⁵⁸, dans son cours à l'Académie de droit international de La Haye en 2004, affirmait ne pas considérer les actes des mouvements de libération nationale comme du terrorisme⁷⁵⁹, ce qui lui valut des critiques de Jean-Pierre Cot⁷⁶⁰.

Dans le contexte post-11 septembre 2001, Abi-Saab se prononçait plus clairement sur le terrorisme : « [...] we have to go to the root causes of these symptoms, in other words we have also to increase cooperation in addressing the root causes of terror. What are these? Deep feelings of injustice and oppression, of loss of hope and prospects, resulting from misery, exploitation, denials of human rights, and great inequalities between and within peoples. [...] In other words, a coherent legal strategy of combating terrorism requires a complementary and mutually reinforcing set of measures going from tightening international cooperation in the prevention, and criminal prosecution and repression of terrorist activities, to long term cooperative schemes to remedy or at least attenuate their root causes, if it is to lead to a better containment and eventual eradication of terrorism »⁷⁶¹.

Il reprenait ainsi deux idées clés de l'approche africaine : la nécessité d'une convention générale et la lutte contre les causes profondes du terrorisme.

2. TWAILS de la « première génération » et le terrorisme d'État

Dans le paragraphe 4 de la résolution 3034 de 1972, l'Assemblée Générale des Nations Unies « condamn[ait] les actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continu[ai]ent de se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales ».

Lors des travaux du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations Unies contre le terrorisme international de 1973, les États du Tiers-Monde ont exprimé des positions encore plus explicites⁷⁶².

⁷⁵⁷ Ici, l'intérêt de ces références est de faire part de la vision des juristes tiers-mondistes de la première génération. Dans un autre cadre, nous développerons la vision des juristes tiers-mondistes de la deuxième et troisième génération au lendemain de l'attaque du 11 septembre 2001.

⁷⁵⁸ M. Bedjaoui, « L'humanité en quête de paix et de développement », *RCADI*, vols. 324 et 325, 2004, pp. 155-157.

⁷⁵⁹ *Ibid.*

⁷⁶⁰ J.-P. Cot, « Compte rendu de M. Bedjaoui, *L'humanité en quête de paix et de développement* », *AFDI*, vol. 54, 2008, p. 748.

⁷⁶¹ G. Abi-Saab, « The proper role of international law in combating terrorism », in *Enforcing international law norms against terrorism*, Oxford, Hart, 2004, p. 312.

⁷⁶² A/9028, pp. 25-27.

Bien qu'évitant une référence directe au « terrorisme d'État », Bassiouni a observé que « les sociétés et les organes d'État qui sont prompts et péremptoires 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 »⁷⁶³. Cette observation met en lumière le débat persistant concernant la responsabilité des auteurs d'actes terroristes, qu'ils soient étatiques ou non étatiques. Il est important de rappeler que les États occidentaux, avec les États-Unis en tête, ont toujours exclu la responsabilité des États pour actes de terrorisme⁷⁶⁴, tandis que les États du Tiers-Monde considèrent le terrorisme d'État comme la forme la plus dangereuse de terrorisme international⁷⁶⁵.

À l'instar des juristes traditionnalistes de l'époque, les juristes tiers-mondistes de la première génération n'ont jamais fait allusion au terme « terrorisme d'État »⁷⁶⁶. Dans les écrits de l'époque consacrés au terrorisme international, à l'exception de l'article de Jean-François Prévost⁷⁶⁷, les juristes de l'approche traditionnelle évoqueront très peu⁷⁶⁸ ou pas⁷⁶⁹ la résolution 3034 de 1972. Les juristes tiers-mondistes n'ont jamais fait référence à cette résolution, bien que certains aient revendiqué le droit des peuples à l'autodétermination et aient estimé que l'exercice de ce droit n'était pas assimilable au terrorisme international.

CONCLUSION

Face à l'iniquité du système juridique international, les juristes tiers-mondistes de la première génération ont plaidé pour une utilisation stratégique de l'ordre juridique existant afin d'améliorer la condition des peuples du Tiers-Monde. Ils ont ainsi mis l'accent sur la mise en œuvre et l'interprétation des règles du droit international, tout en adhérant à l'universalisme de ce dernier. Ils considéraient les situations coloniales

⁷⁶³ C. Bassiouni, « Perspectives en matière de terrorisme », *op. cit.*, p. 483.

⁷⁶⁴ A/9028, p. 13 par. 38.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁶⁶ A moins que l'on estime que par l'expression "Deep feelings of injustice and oppression", Abi Saab se référait au "terrorisme d'Etat". G. Abi-Saab, « The Proper Role of International Law in Combating Terrorism », *Chinese Journal of International Law*, vol. 1, n° 2, 2002, p. 312.

⁷⁶⁷ J.-F. Prévost, « Les aspects nouveaux du terrorisme international », *op. cit.*, pp. 579-600.

Ou

J.-M. Sorel, « Le système onusien et le terrorisme ou l'histoire d'une ambiguïté volontaire », *L'Observateur des Nations Unies*, 1999.

⁷⁶⁸ Voir T.M. Franck et B.B. Lockwood Jr., « Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism », *op. cit.*, pp. P. 87-88. Sur un article de 21 pages, l'auteur y dédie à peine un paragraphe.

⁷⁶⁹ B. Zlataric, « History of international terrorism and its legal control », in Ch. Bassiouni (dir.), *International terrorism and political crimes*, Springfield, C.C. Thomas, 1973, pp. 475-484.

H. Labayle, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, pp. 114 et 123.

comme des violations flagrantes des dispositions de la Charte des Nations Unies, relevant de la compétence des institutions internationales compétentes, notamment l'Organisation des Nations Unies⁷⁷⁰.

Cependant, l'application et l'interprétation de certains concepts, tels que le droit à l'autodétermination des peuples, se sont avérées complexes. Abi Saab a ainsi souligné que « [t]he legal status of this principle has been the subject of a long controversy within the Organization. To certain member States, especially the colonial and ex-colonial Powers and their allies, this principle represented a mere standard of achievement towards which member States should strive as an ideal, but not as a matter of legal obligation. To others, especially African, Asian and Latin American as well as East European States, it was a legal principle imposing an obligation on the colonial Powers and establishing a right for all people to the exercise of self-determination »⁷⁷¹. Les États du Tiers-Monde ont, pour leur part, invoqué les normes du droit international en vigueur pour justifier leur position⁷⁷².

Malgré des divergences ponctuelles sur les défis de l'époque⁷⁷³ leur démarche s'est caractérisée par une action menée de l'intérieur des institutions internationales.

Ils étaient, en effet, des acteurs du système qu'ils critiquaient, cherchant à en améliorer les rouages⁷⁷⁴. La résolution 3034 de 1972 a constitué l'une de leurs victoires. Après avoir obtenu l'égalité formelle entre les États, ils se sont attelés à la réalisation de l'égalité substantielle. Les inégalités, telles que définies dans la résolution 3034, se manifestaient par la colonisation, l'occupation et l'apartheid, engendrant frustrations, colères et misères, considérées comme les causes profondes du terrorisme international. Les politiques de domination, d'occupation et d'apartheid étaient ainsi perçues comme le véritable terrorisme international. L'exercice du droit à l'autodétermination et la mise en œuvre de politiques de développement équitables étaient préconisés comme solutions.

Les critiques des penseurs tiers-mondistes de la première génération, bien qu'acérées, devaient être nuancées en raison de leurs obligations envers les États et les institutions qu'ils représentaient. Cela explique

⁷⁷⁰ M. Bedjaoui, « Le règlement pacifique des différends africains », *AFDI*, vol. 18, 1972, p. 92.

⁷⁷¹ G. Abi-Saab, « Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols », *op. cit.*, p. 369.

⁷⁷² *Ibid.*, p. 370.

⁷⁷³ Par exemple sur la question de la recherche de l'adoption d'une Convention générale contre le terrorisme internationale Bassiouni estimait qu'il était "difficile de savoir pourquoi la communauté internationale continu[ait] à chercher presque désespérément des conventions internationales sur le terrorisme, alors qu'il en existe déjà plusieurs [...] (C. Bassiouni, « Perspectives en matière de terrorisme » p. 480.) tandis que pour Abi-Saab, pour faire face au défi du terrorisme international, "the first task of international law is to bring to a successful conclusion the long efforts of producing a comprehensive convention against terrorism". (G. Abi-Saab, « The Proper Role of International Law in Combatting Terrorism », *op. cit.*, p. 311).

⁷⁷⁴ Ce point n'est pas anodin. Bien que critiques du système, ces juristes étaient considérés par leurs pairs traditionnalistes comme en faisant partie. Ce qui explique leur présence en tant que membre ou même à la présidence d'illustres institutions d'étude et du développement du droit international. Contrairement au juriste tiers-mondiste de la seconde génération qui opposeront une adversité frontale au système dominant. Ce qui va déboucher à l'exclusion des TWAIL aux grandes rencontres sur la méthodologie du droit international (de 1990, il faudra attendre les années 2000 pour qu'ils y soient enfin acceptés).

le ton plus modéré qu'ils adoptaient lorsqu'ils exerçaient des fonctions officielles. Comme on aura l'occasion de le voir, Les positions des tiers-mondistes de la deuxième et troisième génération, notamment après les attentats du 11 septembre 2001, se sont révélées plus virulentes à l'égard des grandes puissances, rejoignant ainsi la tendance africaine.

Chapitre II: Guerre froide, apport de l'approche africaine du terrorisme dans le processus de développement progressif et de codification du droit international ainsi que de formation d'une norme conventionnelle

Section I. Evolution des débats en matière de terrorisme international au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU)

Suite à l'adoption de la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) en 1972, les questions relatives au terrorisme ont été abordées selon trois axes principaux.

Premièrement (A.1), les États du Tiers-Monde membres de l'ONU ont plaidé pour l'adoption de mesures visant à éliminer les causes profondes du terrorisme d'État, qu'elles soient de nature politique ou économique.

Deuxièmement (A.2), les discussions se sont poursuivies au sein du Comité spécial, ainsi qu'à la Sixième Commission de l'AGNU, en vue de l'élaboration d'une convention générale sur le terrorisme international.

Nous examinerons ensuite (B.1) l'influence de la nouvelle approche issue de la résolution 3034 (XXVII) sur les travaux relatifs au projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, en ce qui concerne la place et la conception du terrorisme international.

Enfin (B.2), nous analyserons l'impact de l'approche africaine sur les initiatives des États occidentaux visant à adopter des conventions sectorielles de lutte contre le terrorisme.

L'objectif de cette section est d'examiner l'évolution de l'approche africaine et son influence potentielle sur les travaux de l'AGNU entre l'adoption de la résolution 3034 (XXVII) et la fin de la Guerre froide.

A. Lutte contre le terrorisme : élimination des causes du terrorisme d'Etat et élaboration d'une convention générale

1. Élimination des causes du terrorisme international comme « instrument de résistance » au terrorisme d'Etat

Selon les États africains, le terrorisme d'État découle d'un désir de domination, d'exploitation, d'expansion, d'hégémonie et d'impérialisme des grandes puissances. Ce désir se manifeste par des actions politiques, économiques et sociales.

Sur le plan politique, les causes incluent le colonialisme, le racisme, la discrimination raciale, l'apartheid, le génocide, l'agression, l'usage de la force contraire à la Charte des Nations Unies, la violation de

l'indépendance politique, de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale. Elles comprennent aussi l'occupation de territoires étrangers, l'ingérence dans les affaires intérieures, la terreur de masse, le fascisme, le néo-fascisme et les politiques d'hégémonie.

Sur le plan économique et social, les causes englobent un ordre économique international injuste, l'exploitation des ressources naturelles, la destruction systématique d'un pays, les injustices politiques, économiques et sociales, la torture, les représailles, la pauvreté, la faim, la misère et les frustrations⁷⁷⁵.

La conception africaine du terrorisme international, telle qu'elle s'est exprimée des années 1970 au début des années 1990, mettait en évidence la quête de domination politique et économique.

Selon certaines délégations adhérant à l'approche africaine du terrorisme international,

« les causes sous-jacentes de la violence telles que la misère, les déceptions et le désespoir, devaient être étudiées sous le même angle que les problèmes sociologiques touchant la criminalité de chaque pays. La communauté internationale au complet, reconnaissant que le terrorisme constituait un crime international, devait se pencher sur les mesures préventives spéciales à prendre pour en éliminer les causes, qui résidaient dans le colonialisme, le néo-colonialisme, l'impérialisme, la domination étrangère, l'occupation militaire des territoires étrangers, l'expulsion massive des populations autochtones de leurs terres ancestrales et la méconnaissance des aspirations nationales des peuples opprimés, etc. L'un des moyens à mettre en œuvre en vue de l'élimination de cette forme de terrorisme consistait à appliquer les dispositions et les résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies et c'était dans cet esprit que le Comité devait continuer d'œuvrer »⁷⁷⁶.

Dans cette optique, les États de la périphérie ont promu l'adoption de résolutions visant à l'élimination des causes profondes du terrorisme international⁷⁷⁷, en agissant au sein des institutions internationales⁷⁷⁸.

Parmi les dispositions pertinentes invoquées, figuraient les résolutions relatives à la mise en œuvre effective de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, la question des territoires non autonomes, des régimes racistes et d'apartheid, du mercenariat, ainsi que d'autres politiques de domination et de prédation.

⁷⁷⁵ A/34/37, pp. 22-23.

⁷⁷⁶ *Ibid.*, p. 14. par. 41.

⁷⁷⁷ De façon générale, les États périphériques, avec l'appui de l'URSS, étaient les initiateurs de ces projets de résolution.

A titre d'exemples, concernant la Convention pour la repression et l'élimination du crime d'Apartheid, les initiateurs étaient la Guinée et l'URSS. (Guinea and Union of Soviet Socialist Republics: Elimination of all forms of racial discrimination, Guinea and Union of Soviet Socialist Republics: Draft of a Convention on the suppression and punishment of the crime of apartheid, A/C.3/L.1871, 28 October 1971.

De même, c'est sur la proposition du Nigeria que les travaux relatifs à l'élimination du mercenariat ont été entrepris en 1979. (Compte rendu stenographique provisoire de la 72e séance, quarante-quatrième session, A/44/PV.72, lundi 4 décembre 1989, p.6.)

⁷⁷⁸ B. Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Ces actes d'oppression, qualifiés de terrorisme d'État, étaient perçus comme des obstacles à l'exercice effectif du droit à l'indépendance et à l'autodétermination⁷⁷⁹. Dans le prolongement de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance (résolution 1514 (XV)), les États de la périphérie aspiraient à une indépendance effective et à l'utilisation stratégique des institutions internationales⁷⁸⁰. Ils cherchaient à mettre en œuvre des réformes pour contrer la domination des grandes puissances, réformes qui rencontraient une forte résistance⁷⁸¹. Dans cet exercice de "résistance"⁷⁸², les actes de violence qualifiés de « terrorisme d'État » étaient dénoncés non pas sur le fondement du respect de la souveraineté et de l'indépendance des États (résolution 2625 (XXV)), mais plutôt en considération de leurs effets sur les droits de l'homme dans les territoires concernés, conformément aux principes et dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

a. Droits de l'homme et terrorisme d'État : l'approche des États périphériques à l'ONU (1970-1990)

Des années 1970 au début des années 1990, les actions dénoncées comme relevant du terrorisme d'État lors des débats à l'Assemblée générale des Nations Unies étaient attribuées à Israël⁷⁸³, à l'Afrique du Sud⁷⁸⁴, à la Rhodésie, à la Namibie⁷⁸⁵, aux anciennes colonies portugaises, et dans une certaine mesure aux États-Unis⁷⁸⁶. Selon certaines délégations africaines, lors des travaux du Comité spécial de l'Assemblée générale sur le

⁷⁷⁹ J.P. Terry, « State Terrorism: A Juridical Examination in Terms of Existing International Law », *Journal of Palestine Studies*, vol. 4, n° 3, 1975, pp. 119-125.

⁷⁸⁰ Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les institutions spécialisées et les organismes internationaux associés à l'Organisation des Nations Unies, A/RES/38/51, 7 décembre 1983.

⁷⁸¹ Sur la question de la dualité entre "résistance et réforme", voir:

L. Eslava et S. Pahuja, « Between resistance and reform: TWAIL and the Universality of international law », *Trade Law and Development*, vol. 3, n° 1, 2011, p. 105.

⁷⁸² Sur cette compréhension du terme de "résistance", voir:

D.W. Kennedy, « Challenging Expert Rule: The Politics of Global Governance », *Sydney Law Review*, vol. 27, 2005, p. 5.

⁷⁸³ Rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés, A/RES/32/40, 29 novembre 1974.

Voir aussi: « Mesures illégales prises récemment par Israël dans les territoires arabes occupés et visant à en modifier le statut juridique, le caractère géographique et la composition démographique en violation des principes de la Charte des Nations Unies, des obligations internationales contractées par Israël aux termes de la quatrième Convention de Genève de 1949, ainsi que des résolutions de l'Organisation des Nations Unies, et obstruction des efforts visant à instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient, A/RES/32/5, 28 octobre 1977.

⁷⁸⁴ La situation en Afrique du Sud, A/RES/39/1, 21 septembre 1984;

Voir aussi Politique d'apartheid du gouvernement sud-africain, A/RES/46/79, 12 décembre 1991.

⁷⁸⁵ Question de Namibie (A) - Application de la résolution 435 (1978) du Conseil de sécurité (B, A/RES/42/14, 6 novembre 1987; Question de Namibie (résultant de l'occupation illégale du territoire par l'Afrique du Sud), A/RES/43/26A, 17 novembre 1988.

⁷⁸⁶ La situation en Amérique centrale : menaces contre la paix et la sécurité internationales et initiatives de paix, A/RES/39/4, 26 octobre 1984.

terrorisme international, une des manifestations du terrorisme d'État était la « violation massive des droits de l'homme, l'emprisonnements de masse, utilisation de la torture, représailles, etc... »⁷⁸⁷.

Dans le rapport du Comité spécial sur le terrorisme international de 1979, il était rappelé que « certaines de ces causes tenaient [...] au déni des libertés fondamentales [...]. Certains de ces problèmes avaient été portés à l'attention de la Commission des droits de l'homme »⁷⁸⁸. Bien qu'ils reconnaissaient les effets des actes qualifiés de terrorisme d'État sur les droits de l'homme, ils estimaient qu'il s'agissait « d'un phénomène étroitement lié aux obligations des États Membres en ce qui concerne les droits de l'homme, et qu'il devrait donc être étudié par les organes compétents de l'ONU »⁷⁸⁹ —et non en tant que crime de terrorisme international.

Les États de la périphérie sont néanmoins parvenus à inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des travaux visant à débattre des points considérés comme les causes profondes du terrorisme d'État. Cette démarche correspondait aux approches qu'ils avaient proposées dans le rapport du Comité spécial. En effet, la question avait été posée de savoir s'il « valait mieux approfondir la question des causes du terrorisme international au sein du Comité spécial lui-même ou recommander qu'elle soit confiée aux organismes existants des Nations Unies s'occupant de certains problèmes spécifiques tels que l'autodétermination, les droits de l'homme et l'élimination de la pauvreté »⁷⁹⁰. La position suivante, adoptée lors des travaux du Comité spécial, reflétait, pour des raisons différentes, les positions antagonistes des États centraux et des États de la périphérie :

« il était souhaitable de procéder parallèlement à l'étude des causes et à l'élaboration d'instruments juridiques, en ce qui concerne certains actes spécifiques que la communauté internationale ne pouvait ni accepter ni tolérer du fait qu'ils n'avaient aucune justification sociale, rationnelle ni éthique et qu'ils sapaient les fondements des normes généralement reconnues des relations internationales »⁷⁹¹.

À cet égard, on peut citer la profusion de résolutions adoptées contre des situations assimilées par les États de la périphérie à du terrorisme d'État, notamment les questions du mercenariat⁷⁹² et de ses effets sur la violation des droits de l'homme⁷⁹³. Il en a été de même pour les problématiques relatives à la pratique de la

⁷⁸⁷ A/34/37, p. 23.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, p. 9 par. 27.

⁷⁸⁹ A/32/37, p. 25 par. 16.

⁷⁹⁰ A/9028, p. 9 par. 26.

⁷⁹¹ *Ibid.*, p. 15 par. 44.

⁷⁹² Elaboration d'une convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, A/RES/35/48, 4 décembre 1980 ; Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, A/RES/44/34, 4 décembre 1989.

⁷⁹³ Utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination, A/RES/41/102, 4 décembre 1986.

politique d'apartheid⁷⁹⁴ et aux régimes racistes en général et ainsi que de leurs conséquences sur les droits de l'homme⁷⁹⁵.

Cette approche, qui lie la lutte contre le terrorisme et l'utilisation des instruments de l'ONU en matière de protection des droits de l'homme, correspond sans aucun doute à la recommandation proposée par le Comité spécial de 1979, qui « appel[ait] l'attention sur le fait que les organes de l'Organisation des Nations Unies responsables de la protection des droits de l'homme peuvent effectivement contribuer à l'élimination [des] causes de terrorisme que sont l'oppression de certains groupes et personnes ou autres violations graves des droits de l'homme et des libertés »⁷⁹⁶

L'une des problématiques qui opposera les États occidentaux aux États de la périphérie découlera de la volonté de ces derniers de qualifier les violations massives des droits de l'homme comme actes de terrorisme et d'accroître la responsabilité des États en la matière. Au cours de cette première période, ce lien sera abordé exclusivement lors des débats, et la lutte pour l'élimination des violations se fera via d'autres organes de l'ONU.

Le terrorisme d'État, traduisant la volonté de domination des puissances sur les petits États avait également un volet économique.

b. Les dimensions économiques du terrorisme d'État : exploitation, pression et prédation

Bien qu'elles n'aient été que marginalement évoquées lors des débats à l'Assemblée générale, les délégations de certains États de la périphérie ont inclus trois dimensions économiques dans leur définition du terrorisme international. Premièrement, la prédation et l'exploitation des ressources économiques au détriment des populations des États sous domination⁷⁹⁷ constituaient un objectif de cette domination. Deuxièmement, l'outil économique était perçu comme un instrument de pression et de chantage des puissances sur les États plus faibles⁷⁹⁸. Le représentant du Zimbabwe a d'ailleurs employé le terme de « terrorisme économique »⁷⁹⁹.

⁷⁹⁴ Politique d'apartheid du Gouvernement Sud-Africain, A/RES/44/244, 17 septembre 1990.

⁷⁹⁵ Conséquences néfastes pour la jouissance des droits de l'homme de l'assistance politique, militaire, économique et autre accordée aux régimes racistes et colonialistes d'Afrique australe, A/RES/37/39, 3 décembre 1982;

⁷⁹⁶ Dans *Rapport du Comité spécial du terrorisme international*. Résolution 34/37, 1979, p. 32 par. 108.

⁷⁹⁷ J. Terry, "State terrorism: A Juridical examination in terms of existing international law", *op. cit.* P. 108,109.

Pour ce qui est de la résistance contre l'exploitation, voir notamment :

A/34/37, p.5 par.16 et p. 13 par. 38.

⁷⁹⁸ Déjà au cours des débats relatifs à l'adoption de la résolution 2625 de 1972, le Cambodge et la Ghana considéraient la pression économique comme une forme de "menace de recours à la force".

Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (suite), A/C.6/S.R.812, 15 novembre 1963, p. 173, par. 3. (Cambodge), A/C.6/S.R.815, 20 novembre 1963, p. 198, par. 33. (Ghana)

⁷⁹⁹ Lettre datée du 6 mai 1985, adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant du Nicaragua auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/17156, S/PV.2580, 10 mai 1985, p. 21

Enfin, les effets de la prédation des matières premières, notamment la misère qu'elle engendre dans les pays dominés, ont été soulignés⁸⁰⁰.

Cette approche met en lumière deux situations : d'une part, la misère, qu'elle soit imposée directement ou indirectement par un macro-système économique favorisant les grandes puissances, génère des frustrations et des actes terroristes potentiels. Comme l'ont souligné certaines délégations au Comité spécial sur le terrorisme, « on ne pouvait pas ne pas tenir compte de ce qu'il était dans la nature humaine que des êtres poussés par la misère, les frustrations et la provocation, en viennent, en désespoir de cause, à commettre certains actes »⁸⁰¹. D'autre part, cette situation crée une sujétion des petits États envers les grandes puissances, notamment via les institutions financières, économiques et commerciales internationales⁸⁰².

C'est sur cette base que le document de travail relatif aux causes sous-jacentes du terrorisme international a inclus comme causes économiques « la persistance d'un ordre économique international injuste et inéquitable, l'exploitation étrangère des ressources naturelles d'un pays, la destruction systématique par une puissance étrangère d'un pays, de sa population, de sa flore et de sa faune, de ses moyens de transport, de sa structure économique [...] .[Il faut ajouter à cela] l'existence d'exploitation et d'injustice politiques, économiques et sociales [...], la pauvreté, la faim, misère, frustrations, etc [...] »⁸⁰³.

b.1. Terrorisme économique : embargo et pression économique

Dans le cadre des travaux du Comité spécial sur le terrorisme international, plusieurs délégations des États périphériques ont évoqué « le capitalisme, le néo-capitalisme [...] et leurs conséquences » comme causes sous-jacentes du terrorisme international⁸⁰⁴.

Les grandes puissances, afin d'imposer leur volonté aux petits États, ont eu recours à des mesures de coercition économique, telles que l'embargo⁸⁰⁵. L'objectif était de contraindre ces États à se soumettre à une vision politique, économique, sociale ou culturelle prédéfinie. Pour contrer ces pratiques, les jeunes États africains, et plus généralement les États de la périphérie, se sont efforcés, entre les années 1970 et 1990, de lutter contre l'utilisation de la pression économique comme outil de domination politique. Le Comité spécial contre le terrorisme a reconnu la nécessité d'intégrer les questions politiques, économiques et sociales

⁸⁰⁰ G. Abi-Saab, « The Proper Role of International Law in Combating Terrorism », *op. cit.*, p.312.

⁸⁰¹ A/34/37, p.9 par.28.

⁸⁰² Voir I.F.I. Shihata et J.D. Wolfensohn, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays and Lectures: Volume III*, La Haye, Kluwer Law International, 2000. ou J. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, New York and London, Norton, 2002.

⁸⁰³ A/34/37, p. 23.

⁸⁰⁴ *Ibid.*, p. 13 par 38.

⁸⁰⁵ Concernant les sanctions économiques en vertu de l'article 42 de la Charte des Nations Unies, voir M. Bennouna, C. Kessedjian et R. Smits, *Les sanctions économiques des Nations Unies*, M. Nijhoff, 2004.

transversales dans la lutte contre le terrorisme, afin d'en éliminer les causes⁸⁰⁶. L'Assemblée générale a ainsi affirmé que « les pays développés doivent s'abstenir de menacer d'appliquer aux pays en développement, en tant que moyen de coercition politique et économique préjudiciable à leur développement économique, politique et social, des restrictions commerciales, des blocus, des embargos et d'autres sanctions économiques incompatibles avec les dispositions de la Charte des Nations Unies [...]»⁸⁰⁷.

L'embargo américain contre le Nicaragua a été critiqué, l'Assemblée générale réaffirmant « la souveraineté et le droit inaliénable du Nicaragua et des autres Etats de la région de choisir librement leur propre système politique, économique et social et de développer leurs relations internationales, dans l'intérêt de leur population, à l'abri de toute forme d'ingérence, de contrainte directe ou indirecte ou de menace venant de l'extérieur »⁸⁰⁸. Ces pratiques, traditionnellement considérées comme des violations du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, ont été qualifiées de « terrorisme économique » par les pays en développement⁸⁰⁹.

b.2. Terrorisme économique : macro-système économique et monétaire mondial

Outre les initiatives de coercition économique déjà mentionnées, les États de la périphérie ont dénoncé l'inadéquation du système macro-économique et des institutions financières internationales pour remédier aux inégalités persistantes entre le centre et la périphérie⁸¹⁰. Ils ont plaidé pour un système alternatif visant à éradiquer la misère et la dépendance des États les plus faibles. Selon eux, « la persistance d'un ordre économique international injuste et inéquitable [constituait une] cause sous-jacente du terrorisme international, [car elle engendrait] des situations de misère, de faim et de frustration, terreau fertile pour des réactions qualifiées de terroristes»⁸¹¹. Dès leur accession à l'indépendance et leur adhésion aux Nations Unies, ces États ont entrepris des initiatives. Ils ont participé aux travaux des comités économiques et sociaux de l'Assemblée générale et proposé des approches économiques et de développement alternatives au

⁸⁰⁶ A/32/37, p.31 par. 4.

⁸⁰⁷ Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement, A/RES/39/210, 18 décembre 1984, par.2.

⁸⁰⁸ Embargo commercial à l'encontre du Nicaragua, A/RES/40/188, 17 décembre 1985, préambule.

⁸⁰⁹ S/PV.2580, p. 21.

⁸¹⁰ Voir C.N. Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850*, Cambridge, Polity, 1994.

⁸¹¹ A/34/37.

système capitaliste. Cette démarche a abouti à l'adoption de résolutions sur un nouvel ordre économique international⁸¹², culminant avec la résolution sur le droit au développement⁸¹³.

Le contrôle des institutions financières internationales par les grandes puissances était perçu comme un instrument de soumission⁸¹⁴. Les solutions proposées aux petits États les rendaient dépendants et vulnérables à l'endettement, les conditions d'octroi de prêts favorisant l'adoption de politiques économiques libérales et de modèles politiques occidentaux. L'Assemblée générale, dans sa résolution 33/41 de 1979, s'est déclarée « préoccupée par le fait que l'assistance fournie jusqu'à présent par les institutions spécialisées et les autres organismes des Nations Unies aux peuples coloniaux [...] et à leurs mouvements de libération nationale est loin d'être à la mesure des besoins réels des peuples intéressés. [L'AG] regrette[ait] que la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international n'aient pas encore pris des mesures nécessaires pour assurer l'entière et rapide application de la Déclaration et des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, déplore[ait] particulièrement le fait que ces institutions continu[ait] à coopérer avec le régime de la minorité raciste et colonialiste d'Afrique du Sud, [...] prie[ait] les institutions spécialisées et les autres organismes des Nations Unies de prêter ou de continuer à prêter d'urgence tout l'appui moral et matériel possible aux peuples coloniaux d'Afrique qui luttent pour se libérer du régime colonial »⁸¹⁵.

Ainsi, la lutte contre la pauvreté⁸¹⁶, la réduction des inégalités de développement⁸¹⁷ et la gestion de la dette⁸¹⁸ sont devenues des leviers de pression des grandes puissances sur les petits États⁸¹⁹, contribuant à créer un contexte propice à la frustration et à la radicalisation, perçues comme des causes sous-jacentes du terrorisme.

⁸¹² Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, A/RES/3201, 1er mai 1974 ; Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, A/RES/3202 (S-VI), 1er mai 1974 ; Systématisation et développement progressif des principes et normes du droit économique international, en particulier aux aspects juridiques du nouvel ordre économique international, A/RES/35/166, 15 décembre 1980.

⁸¹³ Droit au développement, A/RES/41/133, 4 décembre 1986.

⁸¹⁴ J. Chen, « Neocolonialism and the IMF », *Harvard Political Review*, 2021.

⁸¹⁵ Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les institutions spécialisées et les organismes internationaux associés à l'Organisation des Nations Unies, A/RES/33/41, 13 décembre 1978, par. 2, 4, 6 et 8.

⁸¹⁶ Coopération internationale en vue d'éliminer la pauvreté dans les pays en voie de développement, A/RES/47/197, 22 décembre 1992.

⁸¹⁷ Réduction de l'écart croissant entre les pays en voie de développement et les pays développés, A/RES/3312 (XXIX), 14 décembre 1974.

⁸¹⁸ Crise de la dette internationale et développement : élargissement de la coopération internationale en vue d'une solution durable des problèmes de la dette extérieure des pays en développement, A/RES/46/148, 18 décembre 1991.

⁸¹⁹ Voir notamment : Y. Tavernier, « Critiquer les institutions financières internationales », *L'Économie politique*, n° 3, 2006, pp. 18-43. Ou encore : A. Ziai, « Neocolonialism in the globalised economy of the 21st century: An overview », *Zeitschrift für sozialen Fortschritt*, vol. 9, n° 3, 2020, pp. 128-140.

b.3. Terrorisme économique : le système de prédation et ses conséquences

Dans le rapport du Comité spécial sur le terrorisme de 1979, l'« exploitation étrangère des ressources naturelles d'un pays »⁸²⁰ est mentionnée comme une des causes sous-jacentes du terrorisme, entraînant « la pauvreté, la faim, misère, frustration, etc. »⁸²¹.

Le système de prédation des ressources des États de la périphérie se caractérisait par des investissements massifs des grandes puissances en soutien de leurs alliés, occupant des territoires colonisés ou non autonomes. Ces investissements constituaient des obstacles à l'adoption de mesures de condamnation fermes contre les agissements de ces puissances dans les territoires sous leur contrôle⁸²². Cette situation s'est manifestée au sein du Conseil de sécurité des Nations unies, où certaines grandes puissances, souvent les puissances administrantes, orientaient leur vote en faveur de leurs protégés, défendant ainsi leurs intérêts économiques et géopolitiques.

L'Assemblée générale a régulièrement demandé aux grandes puissances de respecter les dispositions de sécurité collective de la Charte, allant jusqu'à « regretter que le Comité spécial de l'application des dispositions de sécurité collective de la Charte des Nations Unies qu'elle avait décidé de créer par sa résolution 38/191, n'ait pas été constitué [...] »⁸²³.

Concernant l'exploitation des ressources de ces territoires, l'Assemblée générale s'est déclarée « [p]ersuadée que le fait de mettre un terme à tous nouveaux investissements étrangers en Afrique du Sud et à tous nouveaux prêts financiers à celle-ci marqueraient un progrès important dans l'action internationale pour l'élimination de l'apartheid, étant donné que ces investissements et ces prêts encouragent et favorisent la politique d'apartheid de ce pays »⁸²⁴. L'Assemblée générale a rappelé l'obligation qui incombe aux puissances administrantes en vertu de la Charte des Nations unies, soulignant que « toute activité, économique ou autre, qui entrave l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux et fait obstacle aux efforts tendant à éliminer le colonialisme et la discrimination raciale constitue une violation directe des droits des habitants, [et que] les ressources naturelles sont le patrimoine des populations autochtones des territoires coloniaux ou non autonomes »⁸²⁵. L'Assemblée générale a condamné

⁸²⁰ A/34/37, p. 23.

⁸²¹ *Ibid.*

⁸²² Activités des intérêts étrangers, économiques et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux en Rhodésie du Sud, en Namibie et dans les territoires sous domination portugaise, ainsi que dans tous les autres territoires se trouvant sous domination coloniale, et aux efforts tendant à éliminer le colonialisme, l'apartheid et la discrimination raciale en Afrique australe, A/RES/2703 (XXV), 14 décembre 1970.

⁸²³ Application des dispositions de sécurité collective de la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, A/RES/39/158, 17 décembre 1984, par. 1.

⁸²⁴ Investissement en Afrique du Sud, A/RES/34/93 Q, 12 décembre 1979, préambule.

⁸²⁵ Activités des intérêts étrangers, économiques et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux en Rhodésie du sud, en Namibie et dans les territoires sous

« les activités des intérêts étrangers, économiques et autres, dans les territoires coloniaux ou non autonomes, qui entravent l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux contenue dans sa résolution 1514 (XV) et les efforts visant à éliminer le colonialisme »⁸²⁶.

Dans ce contexte, l'observation d'Olivier Corten est pertinente :

« Dans le contexte de la mondialisation, le rejet des politiques de régulation économiques et sociales, le libéralisme sauvage et l'exacerbation de la concurrence montrent bien qu'il n'est pas facile de mettre fin aux causes de la violence dans les sociétés. La lutte contre la violence passe par une recomposition des intérêts à l'échelle nationale et internationale parce qu'on ne voit pas comment lutter contre la misère et l'injustice sans remettre en cause des situations qui les favorisent »⁸²⁷.

À la suite de l'adoption de la résolution 3034, de nombreuses résolutions s'attaquant aux causes du terrorisme d'Etat ont été adoptées en dehors des travaux du Comité spécial de l'Assemblée générale contre le terrorisme.

Nous allons maintenant nous intéresser à l'évolution de cette question au sein de cet organe.

2. Le Comité spécial contre le terrorisme international (1972-1990) : entre condamnation de toutes les formes du terrorisme et la clause d'exclusion du droit à l'autodétermination

La résolution 3034 de 1972 a constitué un tournant majeur, marquant l'avènement de l'approche africaine en matière de terrorisme. Cette résolution a engendré la création du Comité spécial sur le terrorisme de l'Assemblée générale, dont les activités ont donné lieu au rapport de 1973, objet de notre analyse initiale. L'objectif de cette section est d'examiner, à travers l'analyse de ses rapports, le travail du Comité depuis les années 1970 jusqu'à la fin de la Guerre froide. Il s'agit de déterminer si l'approche africaine du terrorisme a évolué au fil du temps.

Pour ce faire, nous aborderons plusieurs points clés. Nous commencerons par examiner l'évolution du contexte géopolitique et son impact sur l'émergence de nouvelles formes de terrorisme (a). Ensuite, nous nous pencherons sur la question de savoir si les sujets protégés par les normes antiterroristes ont évolué (b). Nous vérifierons également si les États africains ont maintenu leur position initiale, qui consistait à condamner une forme spécifique de terrorisme (les différentes formes de terrorisme d'Etat), ou s'ils ont

domination portugaise, ainsi que dans tous les autres territoires se trouvant sous domination coloniale, et aux efforts tendant à éliminer le colonialisme, l'apartheid et la discrimination raciale en Afrique australe, A/RES/44/84, 11 décembre 1989, Préambule.

⁸²⁶ Activités des intérêts étrangers, économique et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux dans les territoires se trouvant sous domination coloniale, A/RES/48/46, 10 décembre 1993, par.4.

⁸²⁷ K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten et B. Delcourt, *Le droit international face au terrorisme : après le 11 septembre 2001*, op. cit., p.80.

élargi leur perspective (c). Enfin, nous analyserons les positions des Etats adeptes de l'approche africaine sur la question du terrorisme d'État et l'élimination des causes sous-jacentes (d).

L'analyse de ces différents aspects nous permettra de déterminer si les caractéristiques de l'approche africaine ont perduré, si elles sont restées inchangées, si elles ont évolué et, le cas échéant, de quelle manière.

a. Evolution du contexte et émergence de nouvelles formes de terrorisme : approche sectorielle et lutte contre la propagande

L'antagonisme entre les approches occidentale et africaine, particulièrement marqué, a conduit à la suspension des travaux du Comité spécial sur le terrorisme international en 1973. Ces travaux ont repris en 1976, en vertu de la résolution 31/102 de 1976, par laquelle l'Assemblée générale « invit[ait] le Comité spécial du terrorisme international à poursuivre ses travaux conformément au mandat à lui confié par la résolution 3034 (XXVII) [...] »⁸²⁸. À cet égard, lors de la première reprise des travaux du Comité spécial, le représentant tunisien a souligné que « le Comité spécial est sorti de sa léthargie et que l'on peut souhaiter qu'il parviendra à une position commune sur le pénible problème du terrorisme international »⁸²⁹.

Malgré la reprise des travaux, certaines délégations ont rappelé que le terrorisme est un phénomène dynamique et complexe⁸³⁰. Entre l'adoption de la résolution 3034 en 1972 et la fin de la Guerre froide, bien que le terrorisme international ait évolué, l'approche géopolitique de sa perception est restée constante. Dès la reprise des travaux, des divergences méthodologiques sont apparues. L'approche africaine privilégiait l'adoption d'une convention générale sur le terrorisme, tandis que les pays occidentaux préconisaient l'adoption de conventions sectorielles⁸³¹.

Selon ses détracteurs, cette approche sectorielle visait à exploiter le droit international conventionnel pour perpétuer la domination des grandes puissances. À la responsabilisation des États, conformément aux principes de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, s'opposait une approche axée sur la responsabilisation individuelle ou de groupes qualifiés de terroristes, privilégiant une approche pénale et répressive. Les occidentaux ont proposé de

⁸²⁸ Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/31/102, 15 décembre 1976, par.7.

⁸²⁹ A/32/37, p. 34 par.19.

⁸³⁰ A/34/37, p. 24 par.71.

⁸³¹ A/34/37, p. 18 par.56.

Certains États du tiers-monde cependant estimaient que « si on pouvait soutenir il y a quelques années qu'il fallait envisager une Convention internationale générale contre le terrorisme, une telle démarche ne se justifiait plus étant donné l'adoption, ces dix dernières années, de plusieurs conventions traitant de divers aspects de cette question, et il était temps de se concentrer sur les causes sous-jacentes de ces problèmes chroniques».

prendre comme base de travail la convention de l'OEA pour la prévention et la répression des actes de terrorisme prenant la forme de crime contre des personnes ou d'actes d'extorsion connexes et la convention européenne de 1977 relative à la répression du terrorisme⁸³².

Les objectifs des conventions sectorielles semblaient limiter les actions des petits pays et des mouvements de libération nationale contre le terrorisme d'État, notamment en ce qui concerne les prises d'otages, les attaques contre les aéronefs et les personnes jouissant d'une protection internationale.

Il a été souligné que « ces dernières années, le nombre des prises d'otages⁸³³ et des détournements d'avions⁸³⁴ et des attaques dirigées contre les personnes jouissant d'une protection internationale⁸³⁵ n'avait fait qu'augmenter et une réaction internationale cohérente s'impos[ait] »⁸³⁶.

Sur la question des prises d'otages, le délégué autrichien a déclaré que « la fin ne saurait justifier les moyens et que certains actes - meurtres, prise d'otages, etc. - sont punissables dans toutes les sociétés quelle que soit leur idéologie. [...] il y a des limites à l'usage aveugle de la force dans toute forme de conflit et [...] les actes individuels de terrorisme qui anéantissent d'innocentes vies humaines dans des Etats tiers sont inadmissibles, quelles que soient les circonstances »⁸³⁷.

Au cours de la même période, on commençait à s'inquiéter de l'émergence de nouvelles formes de terrorisme international. Des dispositions étaient prises à cet effet pour se prémunir et prévenir les attaques nucléaires ou relatives aux armes atomiques⁸³⁸. Des délégations ont souligné que « comme le terrorisme international s'arme de moyens de plus en plus perfectionnés, on peut se demander ce qui arriverait s'il avait un jour accès à des armes nucléaires »⁸³⁹. Des suggestions ont été faites « concernant un examen des moyens de prévenir les attaques contre des objectifs tels que des installations hautement perfectionnées et les centrales atomiques »⁸⁴⁰. Parallèlement à la course à l'arme nucléaire⁸⁴¹, les États-Unis craignaient que l'Iran,

⁸³² *Ibid.*, p. 17. par. 51.

⁸³³ *Ibid.*, par. 16, 17.

⁸³⁴ *Ibid.*, p.16. Par.50.

⁸³⁵ A/RES/3166 (XXVIII).

⁸³⁶ A/32/37, p.33 par. 12.

⁸³⁷ *Ibid.*,p. 18,19 par. 3.

⁸³⁸ Sur ce point, voir: L.R. Beres, « On International Law and Nuclear Terrorism », *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 24, n° 1, 1994, pp. 1-36 .

⁸³⁹ A/32/37, p. 14 par. 7 .

⁸⁴⁰ A/34/37, p. 19 par. 58.

⁸⁴¹ *Ibid.*,p. 13 par. 39.

Il était aussi question de la volonté de certains Etats d'utiliser le nucléaire comme instrument de dissuasion tout en interdisant l'usage à d'autres.

Voir: F.A. Boyle, « The relevance of international law to the so-called "paradox" of nuclear deterrence », Occasional Paper Series, Urbana-Champaign, ACDIS - University of Illinois, 1984. "la systématisation de méthodes consistant à se servir cyniquement et délibérément de victimes innocentes à des fins particulières était l'un des aspects de la culture de la terreur caractéristique de l'époque contemporaine qui se manifestait de multiples façons: doctrine de l'équilibre de la terreur, bombardement de villes et de civils et, pour finir l'utilisation de l'arme nucléaire. En outre, s'il était évident que le colonialisme, le racisme ou la domination étrangère qui, dès l'origine, étaient des politiques d'agression en vertu

après la révolution, ne fournisse des armes nucléaires à des groupes terroristes.⁸⁴² Bien que la menace nucléaire préoccupât les grandes puissances, elle n'était pas une priorité pour les États africains.

L'approche dichotomique des problèmes mondiaux a persisté⁸⁴³. Les délégations occidentales ont cherché à universaliser leurs préoccupations, tandis que les problèmes des États périphériques étaient considérés comme locaux et relevant d'une dimension régionale⁸⁴⁴.

La manière dont la notion de terrorisme était présentée aux populations a également révélé des divergences. Les occidentaux décrivaient les actes terroristes comme des menaces pour l'humanité, tandis que les États du sud les justifiaient comme une résistance contre le terrorisme d'État. La communication est devenue un enjeu central, les groupes terroristes cherchant à attirer l'attention sur des situations jugées injustes.

C'est ainsi que de nombreuses délégations ont critiqué l'instrumentalisation de la communication, de la propagande et le rôle des médias.

Selon la délégation autrichienne, si l'on considère que l'acte terroriste est commis pour attirer l'attention d'une certaine communauté internationale sur certains griefs, « ce même objectif pourrait être atteint si l'Organisation des Nations Unies et les médias s'attachaient, en diffusant des renseignements pertinents, à sensibiliser l'opinion publique mondiale à certaines situations et contribueraient ainsi à les redresser. Les médias pourraient aussi adhérer à un code d'honneur » par lequel ils s'engageraient à soutenir les principes d'autodétermination et d'égalité. Ce code limiterait également au strict minimum les informations et la publicité concernant les actes de terrorisme individuel qui constituent l'une des principales incitations à de tels actes »⁸⁴⁵. D'autres notaient que pour « renforcer l'efficacité de la lutte contre les actes de terrorisme international, il était indispensable de mettre fin à des situations où [...] les médias de certains pays, au lieu de dévoiler et de condamner les actes de terrorisme, et, contrairement à leurs missions qui étaient de

desquelles des innocents avaient été torturés, punis collectivement ou même massacrés en raison d'actes commis par d'autres qu'eux devaient être éliminés, le fait qu'il subsistait un système moderne de la terreur, conséquence du progrès scientifique et technique, posait un problème non moins grave."

⁸⁴² B. Obama, *Une terre promise*, Fayard-Format Kindle, 2000.

⁸⁴³ *Ibid.*, p. 178.

"Dans un premier temps l'organe du maintien de la paix a été placé par ses membres permanents dans une posture de repli qui préservait la dissuasion nucléaire du mouvement de désarmement entrepris dans le cadre du TNP [...]. Par la force des choses les membres du Conseil ont été contraints par la suite d'impliquer le Conseil dans la gestion de crises qui révélaient les fissures ou les failles du régime conventionnel de la non-prolifération. Il est alors apparu comme un prestataire de services contribuant à la préservation de ce régime conventionnel [...]. L'assimilation de la prolifération au terrorisme, c'est-à-dire finalement le dépassement d'une approche interétatique de la non-prolifération, a permis à l'organe restreint de l'ONU d'acquiescer un rôle central dans ce domaine".

⁸⁴⁴ A/34/37, p. 20 par. 63.

Certaines délégations occidentales se demandaient « si les aspects du terrorisme que l'on mentionnait sous la rubrique des causes n'avaient pas un caractère essentiellement national et si, de ce fait, ils revenaient de la compétence du Comité spécial ».

⁸⁴⁵ A/32/37, p. 19 par. 4.

promouvoir l'amitié, la compréhension mutuelle, le respect et la coopération entre les peuples, encourageaient souvent les activités criminelles des organisations et groupes fascistes »⁸⁴⁶.

La lutte contre la « propagande », ciblée exclusivement sur une interprétation particulière du terrorisme, a été perçue comme une tentative d'instrumentaliser les normes antiterroristes pour entraver l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination. En cherchant à restreindre leurs moyens de communication, tout en négligeant de mettre en place des mesures équivalentes contre le terrorisme d'État, considéré par les États africains comme la forme la plus pernicieuse de terrorisme international, cette approche a révélé une disparité significative dans l'application des normes antiterroristes.

Cette sélectivité a suscité des préoccupations quant à l'équité et à l'impartialité du cadre juridique international en matière de lutte contre le terrorisme. Les États africains ont souligné la nécessité d'une approche globale et équilibrée, qui prenne en compte toutes les formes de terrorisme, y compris le terrorisme d'État, et qui respecte le droit des peuples à l'autodétermination.

En conclusion, la reprise des travaux du Comité spécial sur le terrorisme international, bien qu'ayant suscité l'espoir d'une convergence des positions, n'a pas permis de surmonter les divergences fondamentales entre les approches occidentale et africaine. L'opposition entre une approche sectorielle, privilégiée par les pays occidentaux, et une approche globale, défendue par les États africains, a persisté. L'émergence de nouvelles menaces, telles que le terrorisme nucléaire, a complexifié les débats, sans pour autant rapprocher les positions. Enfin, la question de la "propagande" et de l'instrumentalisation des médias a cristallisé les tensions, révélant une fois de plus les divergences de perception entre les deux approches.

b. La dialectique de la protection : individus, peuples et États face au terrorisme international dans les travaux de l'Assemblée générale

Dans le cadre de l'analyse des rapports de force Nord-Sud, il est manifeste que les approches africaine et occidentale du terrorisme international divergent quant aux sujets protégés. L'approche africaine privilégie la protection des peuples, notamment leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance, ainsi que la souveraineté des États face aux ingérences extérieures. L'approche occidentale, quant à elle, se concentre principalement sur la protection des individus contre les actes de terrorisme⁸⁴⁷.

Cette divergence fondamentale a engendré des désaccords au sein du Comité spécial. Certaines délégations ont proposé de définir le terrorisme international comme « tout acte de violence qui mettait en danger ou

⁸⁴⁶ A/34/37, p. 16 par. 48 .

⁸⁴⁷ Il convient de nuancer cette affirmation. Entre la fin du XIXe et le début du XXe siècle, les débats au sein des instances internationales révèlent que les États occidentaux privilégiaient la protection des sujets liés à l'État, notamment l'État lui-même, face aux actes terroristes ciblant les chefs d'État, les représentants gouvernementaux et les biens publics. À cette époque, les États africains, majoritairement colonisés, n'étaient pas des acteurs autonomes sur la scène internationale. On observe donc une évolution significative de l'approche occidentale, qui s'est progressivement étendue à la protection des individus en général.

anéantissait d'innocentes vies humaines, portait atteinte aux libertés fondamentales et touchait plus d'un État, et était commis dans l'intention d'exercer des pressions afin de parvenir à certaines fins »⁸⁴⁸, mettant ainsi l'accent sur la protection des individus.

D'autres ont souligné la difficulté de parvenir à une définition consensuelle, mais ont convenu de la nécessité de protéger les « innocents » aux niveaux national et international⁸⁴⁹.

Dans les premières résolutions adoptées, seule la protection des « victimes innocentes » a été retenue, excluant la dimension étatique. Ainsi, l'Assemblée générale a exprimé sa « préoccupation profonde devant le nombre croissant des actes de violence qui mettent en danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines »⁸⁵⁰.

Cependant, la résolution 38/130 de 1983 marque une évolution significative. L'Assemblée générale y déplore « la perte d'innocentes vies humaines et l'effet pernicieux des actes de terrorisme international sur les relations amicales entre États, ainsi que sur la coopération internationale, notamment la coopération aux fins de développement »⁸⁵¹.

Cette résolution témoigne d'une prise en compte progressive des effets du terrorisme sur les États et la coopération internationale, au-delà de la seule protection des individus. Cette évolution implique une reconnaissance implicite de la responsabilité des États et de la nécessité de prendre des mesures à leur égard.

⁸⁴⁸ A/34/37, p. 14 par. 43.

⁸⁴⁹ *Ibid.*

⁸⁵⁰ A/RES/3034(XXVII), par. 1 ; A/RES/31/102, par.1 ; Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/32/147, 16 décembre 1977, par.1;

⁸⁵¹ Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/44/29, 4 décembre 1989, par. 2 ; Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/38/130, 19 décembre 1983, par.1 ; Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/40/61, 9 décembre 1985, par. 2,3 ; Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/42/159, 7 décembre 1987, par. 2,3;

c. Formes d'acte de terrorisme condamnées

Dans le cadre des travaux de la sixième commission de l'AG des Nations Unies, ayant conduit à l'adoption de la résolution 3034, une critique majeure adressée au projet des pays non alignés résidait dans leur réticence à condamner de manière générale tous les actes de terrorisme. En effet, la condamnation se limitait aux « actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continu[ai]ent de se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales »⁸⁵².

Cette formule a été réaffirmée dans les résolutions 31/102.1976 (Par. 4)⁸⁵³; 32/147.1977 (Par.4)⁸⁵⁴.

Les États non alignés proposaient de concentrer l'analyse sur les causes du terrorisme international, excluant de la définition les actes considérés comme l'exercice du droit à l'autodétermination ou les manifestations de misère et de désespoir. Ils craignaient que la qualification de ces actes comme terroristes à travers une condamnation générale ne soit utilisée par les grandes puissances pour entraver leur exercice et perpétuer leur domination par le biais du terrorisme d'État, érigé en doctrine par certains États⁸⁵⁵.

Suite à la clarification, initiée par les petits États, de la distinction entre actes de terrorisme et actes des mouvements de libération nationale, et sous la pression de certaines grandes puissances, l'Assemblée générale a élargi sa condamnation à tous les actes de terrorisme, formulée comme suit : « [l'Assemblée Générale] condamne sans équivoque tous les actes de terrorisme international qui mettent en danger ou anéantissent des vies humaines ou portent atteinte à des libertés fondamentales »⁸⁵⁶.

Cette formule, adoptée en 1979, diffère de celle en vigueur entre 1972 et 1976, qui ne visait qu'un seul type de terrorisme. La nouvelle formule englobe à la fois le terrorisme d'État et les actes de terrorisme individuels, répondant ainsi à une recommandation du Comité spécial sur le terrorisme international⁸⁵⁷.

Cependant, l'équilibre apparent est rapidement remis en question, le paragraphe suivant réitérant la condamnation des actes de répression et de terrorisme, reprenant la formulation des résolutions

⁸⁵² A/RES/3034(XXVII), par. 4.

⁸⁵³ Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/31/102, 15 décembre 1976, par. 4.

⁸⁵⁴ A/RES/32/147, par. 4.

⁸⁵⁵ A/32/37, p. 35 par. 20; A/34/37, p. 13 par. 39.

⁸⁵⁶ Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/34/145, 17 décembre 1979, par. 3.

⁸⁵⁷ A/34/37, Recommandations du Comité spécial, par. 118. 1. p. 36.

précédentes. Cet élargissement de la condamnation réduit les marges d'action des acteurs non étatiques et renforce la protection des populations affectées par le terrorisme..

Cette condamnation a été renforcée six ans plus tard, l'Assemblée générale condamnant «sans équivoque comme criminels tous les actes, méthodes et pratiques de terrorisme, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs, notamment ceux qui compromettent les relations amicales entre les Etats et la sécurité de ceux-ci ». Cette formulation a été maintenue dans les résolutions ultérieures jusqu'en 1989⁸⁵⁸.

Cette évolution significative témoigne d'une attention croissante portée aux effets de toutes les formes de terrorisme, transcendant les clivages initiaux au sein de l'Assemblée générale. En conséquence, les résolutions de l'AG postérieures à la résolution 3034 de 1972, dans la période 1970-1990, révèlent une transformation notable : d'une condamnation axée sur le terrorisme d'État et les régimes coloniaux, elles s'étendent progressivement à tous les actes de terrorisme, soulignant une prise de conscience accrue de la diversité et de l'impact de cette menace.

d. Le terrorisme d'Etat et l'élimination des causes sous-jacentes : les deux faces d'une même médaille

L'interrogation demeure quant à la portée de l'ouverture manifestée par les États périphériques à travers la condamnation de toutes les formes de terrorisme: s'agit-il d'un abandon de leur approche africaine, ancrée dans la condamnation du terrorisme d'État et la reconnaissance de la légitimité des mouvements de libération nationale ?

Cette approche africaine, maintes fois réaffirmée, postule que « la violence réactionnaire appelle nécessairement la violence révolutionnaire [...] et certains pays qui sont opposés à l'examen de cette forme de terrorisme [d'État] l'[avaient] pratiquée dans le passé ou la pratiquent encore en poursuivant une politique de colonialisme, d'apartheid et d'occupation de territoires étrangers »⁸⁵⁹.

Elle se cristallise autour du binôme indissociable du « droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples » et des « actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continuent de se livrer [...] ».

L'exclusion des actes des mouvements de libération nationale de la définition du terrorisme international, pilier de cette approche, a été consacrée par la résolution 31/03 de l'Assemblée générale de 1973, qui affirme que « la lutte des peuples soumis à la domination coloniale et étrangère et à des régimes racistes pour la

⁸⁵⁸A/RES/40/61, par.1 ; A/RES/42/159, par.1 ; Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/44 29 , 4 décembre 1989, par.1.

⁸⁵⁹ A/34/37, p. 38 par. 37.

réalisation de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance est légitime et entièrement conforme aux principes du droit international »⁸⁶⁰.

Parallèlement, les États périphériques ont réitéré la nécessité de s'attaquer aux causes profondes du terrorisme, notamment le terrorisme d'État, en proposant l'adoption d'« une [...] proposition de caractère normatif concern[ant] l'élaboration d'une déclaration ou d'une convention sur l'interdiction de toutes les formes d'intervention dans les relations entre États, à savoir l'interdiction de toutes les formes de terrorisme d'État. Il s'agissait là d'une tâche particulièrement urgente, compte tenu de l'apparition de diverses formes d'intervention étrangère qui mettaient en danger la paix et la sécurité internationale »⁸⁶¹. Cette démarche a abouti à l'adoption de la résolution 39/159 de 1984, intitulée « Inadmissibilité de la politique de terrorisme d'État et de toute action des États visant à saper le régime politique et social d'autres États souverains »⁸⁶². Cette résolution, unique en son genre, associe explicitement le terrorisme d'État aux actes de répression et de terreur commis par les régimes coloniaux, racistes et étrangers. Elle constitue une avancée notable dans le cadre juridique international, en liant la violation des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États au terrorisme international. En second lieu, bien que certains aient considéré la résolution 2625 comme la première expression de préoccupations relatives au terrorisme par l'Assemblée générale, les dispositions pertinentes n'y figuraient que parmi d'autres principes⁸⁶³. La résolution 39/159 de 1985, en revanche, a établi un lien exclusif entre la violation de certains principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États et le terrorisme international, ce qui constitue une nouveauté notable dans le cadre juridique international en la matière.

La résolution 39/159 « *condamne résolument* la politique et la pratique du terrorisme dans les relations entre Etats comme mode de comportement à l'égard d'autres Etats »⁸⁶⁴ rappelant aux États leurs obligations en

⁸⁶⁰ A/RES/3103(XXVIII), par. 1.

⁸⁶¹ A/34/37, p. 18 par. 57.

⁸⁶² Inadmissibilité de la politique de terrorisme d'État et de toute action des Etats visant à saper le régime politique et social d'autres Etats souverains, A/RES/39/159, 17 décembre 1984.

Cette résolution était promue par l'URSS et discuté au sein de la première commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (qui traite des questions de désarmement et de sécurité internationale).

Inadmissibilité de la politique de terrorisme d'Etat et de toute action des Etats visant à saper le régime politique et social d'autres Etats souverains, A/39/PV.102, 17 décembre 1984, p. 9,70,80-81, 104.

Le résultat des votes sera le suivant : Par 117 voix contre zéro, avec 30 abstentions, le projet de résolution est adopté (résolution 39/159). Le seul État africain à s'être abstenu lors du vote de la résolution 392 du conseil de sécurité de 1976 est le Malawi. Il est important de rappeler que le régime dictatorial qui gouvernait le Malawi à cette époque entretenait des liens étroits avec les régimes racistes d'Afrique du Sud et de Rhodésie, recevant notamment des financements de leur part entre 1970 et 1994.

Voir: S. Zeidan, « Agreeing to Disagree: Cultural Relativism and the Difficulty of Defining Terrorism in a Post-9/11 World », *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 29, n° 1, 2006, pp. 1-38.

⁸⁶³ P. Klein, *Le droit International à l'épreuve du terrorisme*, op. cit., p.311

⁸⁶⁴ Inadmissibilité de la politique de terrorisme d'Etat et de toute action des Etats visant à saper le régime politique et social d'autres Etats souverains, A/RES/39/159, 17 décembre 1984, par. 1.

vertu de la Charte des Nations Unies, notamment l'abstention du recours à la force. Elle souligne que le terrorisme d'État « fait peser une grave menace sur l'existence indépendante des États »⁸⁶⁵ une réalité confirmée par le nombre élevé de résolutions du Conseil de sécurité consacrées aux violations de souveraineté et d'intégrité territoriale en 1985. En effet, au cours de la seule année de 1985, 68 résolutions du Conseil de sécurité sur 75 portaient sur des cas de violations de souveraineté, d'intégrité territoriale ou d'atteinte à l'indépendance politique, économique sociale ou culturelle de certains territoires⁸⁶⁶. Les actes qualifiés de terrorisme d'Etat, à l'époque, mettaient en péril la survie de certains jeunes Etats.

Après avoir nettement clarifiée leur compréhension de la notion de terrorisme, de 1972 à 1989, les Etats périphériques ont identifié par ailleurs les mesures à adopter en vue de son élimination. Selon eux, « il importait d'identifier les causes du terrorisme international préalablement à toute action pratique. [...] l'éradication du terrorisme et de la violence ne pouvait être réalisée que dans le cadre de la mise en œuvre d'un processus tendant à extirper les racines du mal et à en enrayer les causes sous-jacentes »⁸⁶⁷. Dans les premières résolutions, l'Assemblée générale « invit[ait] les Etats à prendre toutes les mesures appropriées au niveau national en vue d'une élimination rapide et définitive du problème [...] »⁸⁶⁸, tout en renvoyant au droit à l'autodétermination et à l'indépendance des peuples. Aucune précision n'était donc donnée concernant « le problème ». La seule obligation des Etats à être rappelée concernait son élimination. La résolution 34/145 de 1979 sera plus explicite sur le point :

«[l'AG] demande instamment à tous les Etats, unilatéralement et en collaboration avec d'autres Etats, ainsi qu'aux organes appropriés de l'Organisation des Nations Unies, de contribuer à l'élimination progressive des causes sous-jacentes du terrorisme »⁸⁶⁹. Dans cette version, le problème du terrorisme international est désigné et l'on tend ainsi à faire correspondre son élimination avec celle des causes sous-jacentes. La résolution 40/61 de l'AG de 1985 tentera d'ajouter une pression additionnelle en substituant à l'expression « élimination progressive des causes sous-jacentes du terrorisme international » celle « d'élimination rapide

⁸⁶⁵ *Ibid.*, Alinéa 4 du préambule

⁸⁶⁶ Voir notamment les résolutions suivantes adoptées par le Conseil de sécurité en 1985 :

La question de l'Afrique du Sud, S/RES/560 (1985) , 12 mars 1985; La situation au Moyen-Orient, S/RES/561(1985), 17 avril 1985 ; Nicaragua, S/RES/562 (1985), 10 mai 1985; La situation au Moyen-Orient, S/RES/563(1985) , 21 mai 1985; Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud, S/RES/567, 20 juin 1985; Botswana, S/RES/ 568 (1985), 21 juin 1985 ; Plainte de la Tunisie, S/RES/573 (1985) , 4 octobre 1985; Etats-Unis - Prise d'otage, S/RES/579 (1985) , 18 décembre 1985;

⁸⁶⁷ A/34/37 , rapport du groupe de travail plénier, p. 20 par. 62

⁸⁶⁸ A/RES/3034(XXVII),par. 6; Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés, et étudie des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/RES/31/102 ,15 décembre 1976, par.6 ; Ainsi que A/RES/32/147, par.6.

⁸⁶⁹ On retrouve la même formule au paragraphe 2 de A/RES/38/130.

et définitive du problème du terrorisme international »⁸⁷⁰. Quelques années plus tard, la formule sera plus large :

« [L'AG] demande de même instamment à tous les Etats , unilatéralement et en collaboration avec les autres Etats , ainsi qu'aux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies, de contribuer à l'élimination progressive des causes sous-jacentes du terrorisme international et de prêter une attention spéciale à toutes les situations – notamment le colonialisme , le racisme, les situations qui révèlent des violations massives et flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales et celles qui sont liées à la domination et à l'occupation étrangères – qui pourraient susciter des actes de terrorisme international et compromettre la paix et la sécurité internationales »⁸⁷¹.

Il y a tout de même lieu de faire remarquer qu'il faudra attendre la résolution 34/145 de l'AG de 1979⁸⁷² et ensuite la résolution 42/159 de l'AG de 1987⁸⁷³ pour que l'AG admette que les actes de terrorisme d'Etat peuvent compromettre la paix et la sécurité internationales. Cette affirmation est lourde de sens et de conséquence. La première conséquence consiste dans le fait que les questions relatives à la paix et la sécurité internationales relèvent principalement du Conseil de sécurité. Par conséquent, déplacer le traitement de cette question au Conseil de sécurité entraînerait une perte de capacité d'influence des Etats périphériques sur la problématique du terrorisme – et donc nécessairement de l'approche africaine de la notion du terrorisme. Ainsi, au cours des débats au Comité spécial sur le terrorisme international de l'Assemblée générale, afin d'avoir une maîtrise sur une question qui échappait à leur contrôle, certains représentants des grandes puissances feront valoir « qu'en étendant la notion de terrorisme à toutes les formes de recours ou de menace de recours à la force par les états, le Comité outrepasserait son mandat et traiterait de questions ou de problèmes qui relevaient clairement de la compétence d'autres organes de l'ONU, notamment du Conseil de sécurité »⁸⁷⁴. C'était là une manière de sous-entendre que cette question relèverait de la compétence exclusive du Conseil de Sécurité des Nations Unies, organes où leurs voix comptaient beaucoup plus. C'est donc sans surprise que l'on notera un glissement progressif du traitement des questions de terrorisme de l'Assemblée générale au Conseil de sécurité.

On retiendra que la tendance africaine a connu une évolution principalement en ce qui concerne la nature des actes condamnés et incriminés en tant qu'actes de terrorisme. Le socle de l'approche africaine, à savoir d'une part la non-assimilation des actes des mouvements de libération nationale dans le cadre de l'exercice de leur droit à l'autodétermination au terrorisme international et d'autre part le terrorisme d'Etat, avait été

⁸⁷⁰ A/RES/40/61, par. 5.

⁸⁷¹ A/RES/42/159, par. 8.

⁸⁷² A/RES/34/145, par. 13.

⁸⁷³ A/RES/42/159, par. 8.

⁸⁷⁴ A/32/37, p. 9 par. 27.

maintenu. Il est à noter que vers la fin des années '90, dans la notion de terrorisme d'Etat, la place réservée aux politiques coloniales et d'apartheid se réduisaient significativement. En effet, les dernières colonies lusophones étaient devenues indépendantes dans les années 1970. Les politiques d'apartheid prendront fin au début des années '90. L'unique situation qui restera au centre de cette notion concernait l'occupation du territoire palestinien par Israël, et de façon générale, elle touchait les actions que ce dernier Etat conduisait contre les Etats qu'il considérait comme ses ennemis. Ces actions qualifiées de terrorisme d'Etat par les Etats africains et périphériques étaient justifiées par Israël et certains de ses alliés par l'exercice de son droit à la légitime défense.

Entretemps, certains éléments constitutifs de l'approche africaine commenceront à s'immiscer dans les discussions en cours dans d'autres organes des Nations Unies sur des questions impliquant directement ou indirectement le terrorisme international, en influençant l'issue.

B. Influence de l'approche africaine sur le droit international : cas du projet de code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et sur certaines conventions sectorielles de lutte contre le terrorisme

La partie B explorera l'influence de l'approche africaine sur le droit international, en se concentrant sur le projet de code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité [1] et sur certaines conventions sectorielles de lutte contre le terrorisme [2].

La seconde section abordera les effets de l'approche africaine sur l'adoption de certaines conventions de lutte contre certains actes de terrorisme. Nous analyserons spécifiquement la Convention sur la protection diplomatique de 1973 et la Convention contre la prise d'otages de 1979, en soulignant les réserves africaines, les enjeux des approches divergentes (sectorielle ou globale), les champs d'application et définitions, les mesures à adopter, et comment ces conventions sont le fruit de compromis et de consensus.

1. Place du terrorisme dans les travaux relatifs au projet de code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité⁸⁷⁵

Dans la partie [1], nous discuterons de la place du terrorisme dans les travaux relatifs au projet de code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Nous examinerons l'impact de la présence des juristes africains au sein de la Commission du droit international [a], ainsi que l'incidence de la résolution 3034 de l'AGNU de 1972 sur la problématique du terrorisme international au sein du projet de code [b]. Cela inclura

⁸⁷⁵ Pour mieux appréhender ce chapitre, Voir première partie (" Le terrorisme dans le projet de crime contre la paix et la sécurité de l'humanité de 1954 et la composition limitée de la CDI avant l'accession de nombreux Etats africains à l'indépendance"). p. 46.

la complexification du débat due à l'approche africaine [b.1], la question de la définition du terrorisme [b.2], et son exclusion du projet de code entre *lex lata* et *lex ferenda* [b.3].

a. Présence des juristes africains au sein de la Commission du droit international et développement du droit international

Par sa résolution 177(II) du 21 novembre 1947, l'Assemblée générale a mandaté la Commission du droit international (CDI) pour élaborer un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. À cette époque, aucun juriste proposé par un État africain ne siégeait à la CDI, la plupart des États africains n'étant pas encore membres de l'Organisation des Nations Unies⁸⁷⁶. Tout au long des travaux initiaux de la CDI, le « terrorisme international », tel qu'appréhendé par les États occidentaux, était considéré comme un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité. Sa définition ne suscitait alors aucune controverse⁸⁷⁷. Les États s'accordaient sur le fait que l'incrimination du terrorisme visait essentiellement les actes imputables à l'État⁸⁷⁸. Cependant, le contenu de cette incrimination allait évoluer significativement avec la participation ultérieure des États africains.

Après une suspension en 1954, l'Assemblée générale, par sa résolution 36/106 de 1981, a exhorté la CDI à reprendre l'examen du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité⁸⁷⁹.

Cette reprise s'inscrivait dans un double contexte : d'une part, le processus de développement progressif du droit international⁸⁸⁰ et, d'autre part, l'intégration des anciennes colonies au sein des Nations Unies, consécutive à leur accession à l'indépendance⁸⁸¹. L'intérêt de ces deux points réside dans leur impact sur la composition de la Commission et de ses groupes de travail, ainsi que sur le contexte juridique international, marqué par l'adoption de nouvelles normes depuis 1954. Alors qu'en 1954, aucun juriste africain n'avait participé à l'élaboration du projet de code, en raison de l'absence des États africains de l'ONU, la reprise des travaux a été caractérisée par une forte participation africaine.

Ainsi, lors de sa trente-quatrième session, en 1982, la CDI a désigné M. Doudou Thiam, juriste et ancien ministre des Affaires étrangères de la République du Sénégal, en qualité de rapporteur spécial pour le « Projet

⁸⁷⁶ Voir Chapitre II: Du terrorisme international d'après-guerre à l'indépendance des États africains
Section I. Le terrorisme comme crime contre la paix et la sécurité de l'humanité face aux luttes pro-indépendance, p. 54.

⁸⁷⁷ C. Fenwick, « Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind », *American Journal of International Law*, vol. 46, n° 1, 1952, pp. 98-100.

⁸⁷⁸ Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind, Adopted by the Third Session of the International Law Commission, May 16-July 27, 1951, University of Wisconsin Press, p. 861.

⁸⁷⁹ A/RES/36/106. Voir B. Ferencz, « The Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind », *The American Journal of International Law*, vol. 75, n° 3, 1981, pp. 674-678.

⁸⁸⁰ A/RES/36/106, par.1 du préambule.

⁸⁸¹ Ibid., par.8 du préambule.

«Tenant compte du fait que la composition de la Commission du droit international a été élargie à la trente-sixième session de l'Assemblée générale [...].

de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité »⁸⁸². Un groupe de travail, placé sous la présidence du rapporteur spécial, a également été constitué pour examiner cette question⁸⁸³. Sur les douze membres de ce groupe de travail, cinq étaient originaires d'États africains nouvellement indépendants. Il est indéniable que chaque juriste apporte avec lui son expérience, celle de son pays et de son continent, ce qui influence inévitablement l'environnement juridique dans lequel se déroulent les réflexions et les débats, notamment sur les questions relatives aux approches intercivilisationnelles et à l'universalité du droit international.⁸⁸⁴ Comme l'a souligné un membre de la CDI lors des débats sur le colonialisme, « il semble que [la question] soit abordée sous des angles différents de la part des membres de la Commission, selon qu'ils sont ou non originaires de pays qui ont connu une période coloniale »⁸⁸⁵. La participation de tous les acteurs de la communauté internationale est donc essentielle pour garantir la prise en compte de toutes les sensibilités juridiques et expériences historiques, et l'issue des débats reflète nécessairement les réalités du moment.

À cette époque, la société internationale connaissait des transformations profondes, marquées par l'arrivée de nouveaux acteurs (États africains et asiatiques)⁸⁸⁶, l'évolution de l'équilibre géopolitique des forces⁸⁸⁷ et les mutations du système juridique international, notamment à travers l'adoption de résolutions de l'Assemblée générale⁸⁸⁸ et de conventions internationales depuis 1954. Dans le cadre de notre étude, les faits marquants relatifs au terrorisme international sont l'adoption de la résolution 3034 de 1972 de l'Assemblée

⁸⁸² Annuaire CDI, 1982, Vol. II. Deuxième partie, A/CN.4/1982/Add.1, p. 127 par. 252.

⁸⁸³ *Ibid.*, p. 8 par.8.

A sa 1745^e séance, le 14 juillet 1982, la Commission a décidé de créer un groupe de travail chargé d'examiner le sujet « Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité », présidé par le Rapporteur spécial désigné pour le sujet, M. Doudou Thiam'. Le Groupe de travail se composait des membres suivants : M. Mikuin Leliel Balanda (République démocratique du Congo), M. Boutros Boutros Ghali (Égypte), M. Jens Evensen (Norvège), M. Laurel B. Francis (Jamaïque), M. Jorge E. Illueca (Panama), M. Ahmed Mahiou (Algérie), M. Chafic Malek (Liban), M. Frank X. Njenga (Kenya), M. Motoo Ogiso (Japon), M. Syed Shari fuddin Pirzada (Pakistan), M. Willem Riphagen (Pays-Bas) et M. Alexander Yankov (Bulgarie).

⁸⁸⁴ Voir notamment: Y. Onuma, « A Transcivilizational Perspective on International Law », *European Journal of International Law*, vol. 24, n° 2, 2013, pp. 711; Y. Onuma, *International Law in a Transcivilizational World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; L. Mälksoo, « Civilizational diversity as challenge to the (false) Universality of international Law », *Asian Journal of International Law*, vol. 9, n° 1, 2019, pp. 155-164; G. Gozzi, "History of international Law and western civilization", *op. cit.* ; G. Del Negro, « The validity of treaties concluded under coercion of the State : sketching a Twail critique », *European Journal of Legal Studies*, vol. 10, n° 1, 2017, pp. 39-68.

⁸⁸⁵ Annuaire CDI, A/CN.4/SER.A/1988, Vol. I, New York, 1991, p. 105 par.36.

⁸⁸⁶ De nouveaux États sont devenus indépendants et membres de l'ONU.

A/RES/1514 (XV).

⁸⁸⁷ Tenue de la Conférence de Bandung en 1955 et création du groupe des non-alignés vis-à-vis du bloc de l'Est et de l'Ouest, fruit de la situation de Guerre Froide en cours à l'époque".

⁸⁸⁸ Mesures tendant à faire appliquer la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, A/RES/2017 (XX), 1 novembre 1965; A/RES/2131 (XX); Politique d'apartheid du Gouvernement de la République sud-Africaine, A/RES/2054 (XX) A-B, 16 décembre 1965 ; A/RES/2625 (XXV).

générale et des conventions internationales sectorielles en matière de terrorisme international⁸⁸⁹. La question se pose alors de savoir si les dispositions de la résolution 3034 de 1972, qui marquent l'émergence de l'approche africaine du terrorisme international, ont eu une incidence sur les travaux de la CDI.

b. Incidence de la résolution 3034 de l'AGNU sur la place du terrorisme international dans le projet de code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité

Dans son premier rapport⁸⁹⁰, le rapporteur spécial Doudou Thiam a entrepris un examen exhaustif des problématiques soulevées par la codification des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, à la lumière de l'évolution du droit international. Il a ainsi rappelé le contexte juridico-historique dans lequel s'inscrivait cette réflexion, en soulignant que « la période n'[était] pas lointaine où certains auteurs sérieux et même des ecclésiastiques légitimaient, dans leurs ouvrages, le droit de colonisation, et où le droit colonial faisait partie des sujets classiques dans les programmes universitaires »⁸⁹¹. En conséquence, il a estimé que « devaient faire partie des crimes auxquels s'appliquerait le code les crimes de droit international, ou crimes internationaux par nature, les crimes qui portent atteinte à des valeurs sacrées, à des principes de civilisation, qui doivent être protégés en tant que tels, l'esclavage, l'agression, la colonisation et l'apartheid »⁸⁹². L'Assemblée générale a, par la suite, invité la Commission à veiller à ce qu'« à l'occasion de futures sessions de la Commission du droit international, d'autres séminaires soient organisés, auxquels la participation d'un nombre croissant de juristes de pays en voie de développement devrait continuer d'être assurée »⁸⁹³. En ce qui concerne l'incrimination du terrorisme international, des divergences d'approches ont émergé. De nombreux participants ont soulevé la complexité de cette notion (1) découlant, comme nous le verrons, des perceptions ou approches divergentes de cette infraction, notamment par rapport à d'autres infractions déjà reconnues par la communauté internationale (2). Ces divergences ont conduit à un débat sur la mission de la Commission, à savoir si ses membres devaient agir en tant que codificateurs ou législateurs (3).

⁸⁸⁹ Convention relative aux infractions et à certaines autres actes survenant à bord des aéronefs; Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs; Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. Conclue à Montréal le 23 septembre 1971.

⁸⁹⁰ Annuaire de la CDI, 1983, Vol.II. AC/CN.4/364, Premier rapport sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, par Doudou Thiam, Rapporteur spécial.

⁸⁹¹ *Ibid.*, par.52.

⁸⁹² *Ibid.*, par. 34.

⁸⁹³ Rapport de la Commission du droit international, A/RES/2780 (XXVI) , 3 décembre 1971, par. 6.

À la suite de l'examen des observations et commentaires formulés par trois États membres⁸⁹⁴, et par certains membres de la Commission⁸⁹⁵, le rapporteur spécial a proposé une nouvelle liste de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, en vue de la reprise des travaux. Dans son deuxième rapport, il a soumis un nouveau projet de code des crimes contre la paix et la sécurité, qui comprenait, outre les violations du droit international reconnues par la communauté internationale depuis 1954, le colonialisme, l'apartheid et le mercenariat⁸⁹⁶.

La question du terrorisme a été abordée par le rapporteur spécial, mettant en évidence l'opposition entre l'approche préconisée par la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de 1937 et celle recommandée par la résolution 3034 de 1972⁸⁹⁷.

Contrairement à la période 1949-1954, marquée par la suspension des travaux sur le code des crimes contre la paix et la sécurité, la reprise des travaux a été caractérisée par des débats animés sur l'incrimination du terrorisme.

b.1. Complexification de la problématique du terrorisme du fait de l'émergence de l'approche africaine

De nombreux intervenants ont souligné la complexité de la problématique du terrorisme. L'un d'eux a affirmé que « la question du terrorisme est [...] épineuse. [Et que] depuis plus de dix ans, la communauté internationale cherche à donner une définition juridique de ce phénomène, prémisses nécessaires pour pouvoir l'affronter concrètement. Un autre a ajouté que « la définition du terrorisme soulev[ait] des problèmes politiques, moraux et juridiques, qui sont parmi les plus complexes auxquels la Commission se trouve confrontée [...] et qu'il serait sage de laisser à l'instance qui sera compétente le soin de déterminer quels sont les actes de terrorisme qui relèvent du code, plutôt que prévoir en faveur de certains actes une exception dont la formulation, si elle doit résister à l'épreuve du temps, serait extrêmement complexe »⁸⁹⁸. L'un des aspects les plus complexes de la notion de terrorisme résidait dans son association avec d'autres infractions internationales, en cours d'élaboration ou déjà en vigueur. Cette confusion a alimenté le débat sur l'opportunité d'inclure ou d'exclure le terrorisme du projet de code. Les représentants africains, en

⁸⁹⁴ Annuaire de la CDI, A/CN.4/SER.A/1982/Add.I (Part 1), Volume II Première partie, New York 1984, p. 330.

Observations et commentaires des gouvernements de 8 États membres. Trois de ces États, compte tenu du développement du droit international et de l'adoption de nouveaux instruments, demandèrent d'inclure parmi les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, ceux notamment de colonialisme, racisme et apartheid : Allemagne (P.331, par.7), Biélorussie (P.332, par.3), Ukraine (P. 333, par.8), l'URSS (P. 335, par.4)

⁸⁹⁵ Annuaire de la CDI, A/CN.4/SER.A/1983, Vol. I, New York, 1984, p. 12 par. 8 et p.32 par. 33.

⁸⁹⁶ Annuaire de la CDI, A/CN.4/SER.A/1984/Add.I (Part 1) , Vol. II Première partie, New York , 1986, p. 104.

⁸⁹⁷ Extrait de l'Annuaire de la CDI, 1985, Vol. II Part.2 , Document : A/40/10, par. 91.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, p. 105 par. 35.

particulier, ont établi un lien étroit entre le terrorisme et la violation du principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États⁸⁹⁹, le colonialisme, l'apartheid et le mercenariat.

Se référant à la définition de l'intervention dans les affaires intérieures ou extérieures d'un État telle que formulée par la CIJ dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, un intervenant a estimé qu'« il ne s'agirait pas d'actes terroristes en général, mais bien de ceux qui constituent une intervention des autorités d'un État dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. Autrement dit, serait visé ce que l'on connaît sous la notion de "terrorisme d'État" »⁹⁰⁰. D'autres participants ont rappelé la position du rapporteur spécial, qui soulignait la difficulté de déterminer le moment précis où l'intervention devenait illicite et considérait que le critère de la contrainte était essentiel, tout en incluant la fomentation de la guerre civile et les activités terroristes dans la notion d'intervention⁹⁰¹.

Cependant, la proposition d'intégrer le terrorisme en tant que violation du principe de non-intervention n'a pas fait l'unanimité. Certains intervenants ont établi un parallèle avec le crime de mercenariat, arguant que, tout comme le mercenariat relevait de l'agression lorsqu'il était le fait d'un État et d'autres dispositions lorsqu'il émanait de particuliers, le terrorisme devait être traité de la même manière : « l'énumération des actes d'intervention n'aurait donc en soi pas grand intérêt si la Commission ne combinait pas les deux variantes proposées en indiquant que, par intervention, on entend tout acte ou toute mesure illicite qui, quelle que soit sa nature, constitue une contrainte exercée sur la souveraineté d'un État »⁹⁰².

D'autres intervenants ont mis en évidence le lien entre l'intervention, le terrorisme et l'apartheid. M. Njenga a ainsi souligné que « l'une des formes du terrorisme est le terrorisme gouvernemental ou terrorisme d'État, dans lequel un régime en place se livre d'une manière arbitraire à des actes de violences graves contre une population sans défense. L'exemple le plus criant de ce type de terrorisme [était] celui que pratique le régime d'apartheid en Afrique du Sud, où la violence est dirigée, non seulement contre la majorité de la population du pays, mais aussi contre des pays voisins, tels que le Mozambique, dont l'infrastructure a été totalement détruite »⁹⁰³. L'assimilation a été poussée plus loin avec le mercenariat. Le rapporteur spécial a plaidé pour que les mercenaires soient inclus dans le code, en raison de leur rôle dans la déstabilisation des États et des gouvernements vulnérables. Un intervenant a noté que le cas des mercenaires était peut-être couvert en partie par les notions d'intervention ou de terrorisme⁹⁰⁴. Rappelant les activités particulièrement néfastes des mercenaires en Afrique, il a souligné qu'« il exist[ait] de nombreux cas de terrorisme international qui n'[étaient] pas soutenus ouvertement par un État ou ne le sont même pas du tout. Ce type de situation doit-

⁸⁹⁹A/CN.4/SER.A/1988, Vol. I, p. 66 par. 246.

⁹⁰⁰*Ibid.*, p.96 par.21.

⁹⁰¹*Ibid.*, p.90 par. 43.

⁹⁰²*Ibid.*, 2 juin 1988, p.79 par. 44, 47-48.

⁹⁰³*Ibid.*, 7 juin 1988, p.87 par. 20.

⁹⁰⁴*Ibid.*, 2 juin 1988, p. 77 par. 30.

il être prévu par le code ou continuer de relever des mesures antiterroristes internationales déjà mises au point par les États ? [...] il n'existe encore aucun régime international de lutte contre le mercenariat comparable à celui qui est dirigé contre le terrorisme. Les activités mercenaires pourraient ainsi échapper au code, alors qu'elles ne sont pas moins odieuses que d'autres qui en relèvent »⁹⁰⁵.

La nature des débats, telle qu'elle est relatée ici, illustre la « complexité naturelle » de la question, d'autant plus que, contrairement aux débats précédents entre 1949 et 1954, il n'y avait pas d'approche unanime sur le concept de terrorisme. La diversité des perspectives exprimées par les participants, leurs expériences historiques communes et le contexte juridique international en évolution ont contribué à cette complexité.

b.2. Le terrorisme : un débat de définition

Certains membres du groupe de travail ont plaidé pour une approche nuancée et contextualisée de la notion de terrorisme, tenant compte des causes sous-jacentes aux actes qualifiés de terroristes. Ils ont ainsi souligné que, « aussi justifié que soit le sentiment de réprobation qu'inspire le terrorisme, il n'en demeure pas moins que certains terroristes sont mus, non par la folie, mais par l'idéalisme. Il arrive que le terrorisme soit l'arme du désespoir. [...] Tout en condamnant formellement le terrorisme, ils estiment que la Commission ne peut en ignorer les causes, qui ne sont pas toujours exemptes d'une certaine noblesse, et qu'elle risquerait de se fourvoyer en se montrant trop absolue »⁹⁰⁶.

Cette approche impliquait de ne pas qualifier de terroristes ceux qui luttaient pour un idéal, tel que l'autodétermination des peuples, et de reconnaître leur droit de recourir à certaines méthodes, étant donné que, « dans les pays coloniaux, l'appareil de l'État tout entier [était] engagé dans la lutte contre ceux qu'on appelle des "terroristes", et qui sont en réalité des victimes combattant pour obtenir l'indépendance de leur pays et en chasser l'occupant [...] »⁹⁰⁷. En conséquence, un participant a proposé de reformuler le texte, en se bornant à affirmer que « la Commission ne peut pas ignorer les mobiles du terrorisme, qui ne sont pas toujours exempts d'une certaine noblesse »⁹⁰⁸.

Un autre intervenant a souligné la difficulté d'adopter une définition consensuelle du terrorisme dans un système juridique international marqué par des incohérences, où certains États continuaient de qualifier de terroristes les actes commis par des mouvements de libération reconnus par des organisations régionales et par l'ONU elle-même. Il a ajouté que « la communauté internationale ne parviendra jamais à résoudre le problème du terrorisme tant qu'un certain nombre de ses membres les plus influents continuent à assimiler

⁹⁰⁵ *Ibid.*, 8 juin 1988, p. 97 par. 31.

⁹⁰⁶ *Ibid.*, 2 juin 1988, p. 79 par. 45 et Rapport Commission du droit international de 1988, p. 66 par. 253.

⁹⁰⁷ *Ibid.*, 2059 séance, 9 juin 1988, p. 102 par. 17.

⁹⁰⁸ *Ibid.*, 2092 séance, 28 juillet 1988, p. 335 par. 62.

au terrorisme les luttes de libération pour l'autodétermination et l'indépendance»⁹⁰⁹. Citant un autre auteur, il a conclu que « la puissance militaire et technologique de l'État moderne est telle qu'il est virtuellement certain que les terroristes recourront aux stratégies ayant le meilleur rapport coût/efficacité, celles qui provoquent le maximum de chaos avec le minimum de risques de heurter de front la puissance supérieure de l'État »⁹¹⁰. Dans ces conditions, aucun mouvement de libération ne serait en mesure d'atteindre ses objectifs s'il renonçait à toutes les méthodes qualifiées de terroristes par certains⁹¹¹. Cette approche privilégiait la légitimité de la cause et l'idéalisme de la lutte par rapport à la nature des moyens employés, rejoignant ainsi, dans une certaine mesure, l'approche africaine, qui insistait sur la prise en compte des causes poussant certains individus à adopter ces méthodes de lutte.

D'autres participants ont, en revanche, défendu une approche différente, estimant qu'il ne fallait pas se focaliser sur la distinction entre « bon » et « mauvais » terrorisme. Ils ont ainsi critiqué l'affirmation selon laquelle « certains terroristes étaient mus par l'idéalisme et l'allusion à une certaine noblesse dans la phrase suivante donnent une image assez tendancieuse sur le terrorisme et c'est tout juste s'ils ne le glorifient pas »⁹¹². Un intervenant s'est dit « troublé par le mot « idéalisme » dans ce contexte et soutiendra que l'idée de base doit être que le terrorisme est un crime et qu'il faille éviter de le glorifier »⁹¹³.

Selon eux, même dans les cas où le terrorisme visait des fins légitimes, comme dans les luttes de libération nationale, c'était la légitimité des moyens qui devait être prise en compte aux fins du code⁹¹⁴. Le rapporteur spécial a confirmé cette approche, en soulignant que les actes de terrorisme ne devaient pas être dirigés contre des innocents ou des personnes étrangères à un conflit, et qu'il fallait « distinguer entre la légitimité d'une lutte et les moyens utilisés au service de cette lutte »⁹¹⁵.

Face à ces divergences d'approches, certains participants ont estimé que « la définition du crime de terrorisme [était] une chose délicate [...], [et que] la commission d[evrait] donc se montrer très prudente et retenir une définition très générale, en s'inspirant autant que possible des travaux des Nations Unies sur le terrorisme, qui s'attachent à rechercher les causes profondes du phénomène »⁹¹⁶. Le rapporteur spécial a ainsi conclu la séance en affirmant que « certains membres se sont montrés d'avis qu'une certaine prudence s'imposait, lorsque la Commission s'aventurait sur le terrain du terrorisme international, [et qu']ils ont indiqué que le terrorisme pouvait être inspiré par les mobiles les plus divers, y compris l'idéalisme »⁹¹⁷.

⁹⁰⁹ *Ibid.*, 2057^e séance, 7 juin 1988, P. 87-88 par.24.

⁹¹⁰ *Ibid.*

⁹¹¹ *Ibid.*

⁹¹² *Ibid.*, p. 335 par. 59.

⁹¹³ *Ibid.*, p. 335 par. 63 et colonne suivante.

⁹¹⁴ *Ibid.*, 2061^{ème} séance, 14 juin 1988, p. 123-124 par. 64.

⁹¹⁵ *Ibid.* ; A/CN.4/SER.A/1988, p.66-67 par. 254-255.

⁹¹⁶ *Ibid.*, 2059 séance, 9 juin 1988, p. 102 par. 17.

⁹¹⁷ *Ibid.*, p. 335.

Dans la suite de ses travaux c'est-à-dire de sa 2236^{ème} à sa 2241^{ème} séance, la Commission adoptera en tant que crime contre la paix et la sécurité de l'humanité, à titre provisoire, l'ancien article 16 (terrorisme international) qui deviendra par la suite l'article 24⁹¹⁸. Cette disposition stipulait :

« Tout individu qui, en qualité d'agent ou de représentant d'un État, commet ou ordonne que soit commis l'un quelconque des actes ci-après : — entreprendre, organiser, aider, financer, encourager ou tolérer des actes contre un autre État, visant des personnes ou des biens et de nature à provoquer la terreur parmi des dirigeants, des groupes de personnes ou la population sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à ...]. »⁹¹⁹.

Il a été précisé que le terrorisme international (art. 24) relevait du code lorsque des agents ou représentants d'un État y étaient impliqués⁹²⁰.

À l'issue de cette longue séance de débats, le projet de code a été transmis aux gouvernements pour recueillir leurs commentaires et observations⁹²¹. Seuls 24 gouvernements ont répondu, dont le Sénégal et le Soudan, ainsi qu'un groupe d'États européens, les pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède). Les pays nordiques ont présenté des commentaires détaillés, contrairement aux gouvernements africains, qui ont formulé de brèves considérations de principe⁹²². Le manque de réactions des États africains sur des questions importantes a été critiqué, tant par les intellectuels africains que par leurs populations⁹²³. Les réactions des gouvernements ayant répondu, et l'absence de réactions de nombreux autres, ont entraîné une remise en question de la structure des infractions considérées comme des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

Dans son treizième rapport⁹²⁴, le rapporteur spécial Doudou Thiam a fait état des critiques et oppositions des gouvernements⁹²⁵ à l'égard du projet de code, notamment de la liste étendue des infractions qualifiables de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

⁹¹⁸ Extrait de l'Annuaire de la CDI, 1991, Vol. II Part. 2, Document A/46/10, p. 97 par. 166-167.

⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 97 par. 166-167

⁹²⁰ *Ibid.*, p.105

⁹²¹ Extrait de l'annuaire de la CDI, 1993, Vol. II part 1, A/CN.4/448 and Add.1.

⁹²² *Ibid.*, p. 51

⁹²³ Sur l'engagement des États africains: A. Oloo, « The Place of Africa in the International Community: Prospects and Obstacles », *Open Access Library Journal*, vol. 3, n° 4, 2016, pp. 1-14.

⁹²⁴ Extrait de l'Annuaire de la CDI, 1995, Vol. II (1), Document : A/CN.4/466, New York, 1995,.

⁹²⁵ A/CN.4/SER.A/1995, p. 3 par. 1.

“les pays du tiers monde ne se sont pas prononcés sur ce projet”. Cela a été fortement critiqué par certains intervenants. Lors de la séance 2381 (p 15 par.1), M. Razafindralambo dira “Ce qui est préoccupant, c’est qu’aucun pays africain ni asiatique ne l’a fait. Ces gouvernements qui ont gardé le silence seraient donc malvenus à s’étonner que, en dépit de l’accession de leur pays à la souveraineté, le rôle joué historiquement par les grands pays, en particulier européens, dans l’origine et le développement du droit international demeure à ce jour prépondérant, comme dans le cas de l’attitude vis-à-vis du crime de domination coloniale ou du crime d’apartheid”.

*b.3. Lex lata vs lex ferenda et exclusion du terrorisme des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*⁹²⁶

Une opposition d'une autre nature, mais intimement liée à l'approche dominante du droit international, a émergé. Le rapporteur spécial a rappelé la division de longue date au sein de la Commission entre une tendance maximaliste, favorable à l'inclusion d'un grand nombre d'infractions dans le code, et une tendance minimaliste, souhaitant limiter son contenu au strict minimum. Cette situation l'a amené à réduire drastiquement le nombre de crimes examinés par la Commission⁹²⁷. On pouvait y voir la manifestation d'une opposition entre les tenants de la *lex lata* et ceux de la *lex ferenda*. En substance, il était demandé aux participants africains de fonder leur raisonnement juridique exclusivement sur des principes, des coutumes et des précédents au processus d'élaboration desquels ils n'avaient pas participé, voire qui avaient été conçus pour les dominer. La base des discussions était donc biaisée si la nouvelle codification, notamment la conception africaine du terrorisme international, devait nécessairement dépendre de règles établies par les Occidentaux.

Cette division entre approche minimaliste (tenants de la *lex lata*) et maximaliste (tenants de la *lex ferenda*) reflétait également une divergence de vues sur le mandat de la Commission du droit international. Un membre a ainsi soutenu que la Commission devrait se limiter aux « crimes dont la poursuite est prévue par des règles de droit international déjà établies, des règles coutumières dont l'application ne dépendra pas de la forme du futur instrument, et qu'elle devrait s'en tenir aux crimes des individus dont la qualification en tant que crime est indépendante non seulement du droit interne des États, mais aussi de la ratification par eux d'une convention internationale établissant une coopération interétatique dans le domaine de la poursuite de certains crimes »⁹²⁸. Il a ajouté que « la liste des crimes à inclure dans le code devrait également comprendre uniquement les crimes qui font déjà partie du droit international positif (*lex lata*) »⁹²⁹. Un autre intervenant occidental a abondé dans le même sens, estimant que le projet devait être « réaliste et non utopique », correspondant à la pratique et au droit conventionnel ou coutumier existants, et comportant « plus d'éléments de *lex lata* que d'éléments de *lex ferenda* »⁹³⁰. Cette approche méthodologique conduirait à exclure le terrorisme de la liste, car « contrairement aux crimes d'agression, de génocide et d'autres crimes contre l'humanité ou aux crimes de guerre qui peuvent être poursuivis sur la base du droit international général, la poursuite pénale du terrorisme international [...] sur le plan international suppose l'existence

⁹²⁶ Sur la tension entre *lex lata* et *lex ferenda* au sein de la CDI, Voir:

M. Virally, « A propos de la « *lex ferenda* » », in *Le droit international en devenir, essais écrits au fil des ans*, Genève, Graduate Institute Publications, 1990, pp. 305-318.

⁹²⁷ A/CN.4/SER.A/1995, 2379^{ème} séance, 3 mai 1995, p.2 par. 1.

⁹²⁸ *Ibid.*, p. 16 par. 8.

⁹²⁹ *Ibid.*, par. 14.

⁹³⁰ *Ibid.*, p. 17 par. 23.

d'une convention, sauf peut-être dans les cas où ces crimes sont liés à d'autres crimes punissables au regard du droit international général »⁹³¹. Le nœud de la controverse résidait dans les éléments constitutifs nécessaires pour déterminer le caractère coutumier d'une norme internationale, d'autant que de nombreuses entités, devenues des États indépendants, ne l'étaient pas à l'époque⁹³². Leurs pratiques et *opinio juris* n'étaient donc pas prises en compte. La méthode de la *lex lata* proposée par les Occidentaux semblait traduire une tentative de faire prévaloir leurs intérêts par une exploitation du droit international. M. Pambou-Tchivounda, critiquant la réduction drastique de la liste des infractions par le rapporteur spécial sur la base de la *lex lata*, a estimé que cette approche restrictive était « viciée » et relevait d'une « tactique pour faire aboutir coûte que coûte le projet de code »⁹³³. Selon lui, « poussée à l'extrême, cependant elle confiner[ait] à l'opportunisme, tant sont limitées les sources d'orientation émanant de ladite communauté qu'à bien voulu retenir le Rapporteur spécial, dans le cadre d'un processus de sélection qui paraît exprimée par les délégations des États à la Sixième Commission. [...] L'attachement du Rapporteur spécial à la *lex lata* l'a conduit à commettre une grave erreur, qui se manifeste [notamment] par un traitement inégal des infractions en cause au regard de la légalité existante. Ainsi, l'agression est singularisée pour recevoir un traitement particulier, tandis que l'apartheid est supprimé »⁹³⁴. Selon M. Pambou-Tchivounda, « l'enracinement de ce nouvel ordre mondial se ferait, non dans les souverainetés, mais dans l'humanité »⁹³⁵. Se référant aux articles problématiques, le rapporteur spécial avait rappelé que « l'opportunité d'inclure un article sur le terrorisme (art.24) a[vait] été contestée par certains membres de la Commission qui, doutant de la possibilité de parvenir à un consensus sur une définition générale du terrorisme, pens[ai]ent que la communauté internationale devrait plutôt continuer à élaborer des conventions spécifiques comme la convention internationale contre la prise d'otages ou la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques . »⁹³⁶

Face à ces arguments en faveur de l'exclusion du terrorisme, certains participants ont soutenu que « l'évolution politique dans le monde, qui a permis l'adoption de la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, conjuguée aux efforts déployés par le rapporteur spécial, a permis

⁹³¹ *Ibid.*, p.16 par.9.

⁹³² D. H. Joyner, « Why I Stopped Believing in Customary International Law », *Asian Journal of International Law*, vol. 9, n° 1, 2019, pp. 31-45.

⁹³³ L'on peut deviner le caractère houleux des débats dans les prises de position de ce participant ainsi que de la réaction du Rapporteur spécial: "il n'est pas d'usage à la Commission qu'un membre se livre à des attaques personnelles contre un autre". Il précisa ne pas être un "opportuniste" pas plus qu'il ne fondait ses rapports sur des considérations tactiques" : A/CN.4/SER.A/1995, 2382^{ème} séance , 10 mai 1995, p. 24 par. 32 .

⁹³⁴ *Ibid.*, p. 23 par 21 à 25.

⁹³⁵ *Ibid.*, p. 24 par. 30.

⁹³⁶ *Ibid.*, p. 3 par. 6.

d'éliminer des obstacles politiques autrefois infranchissables. Cela ne signifie pas que des problèmes techniques ne subsistent pas, ou encore qu'il soit possible d'aller plus loin. Il [fallait] cependant éviter d'affaiblir le texte. Le terrorisme est injustifiable et, qu'il soit ou non inclus dans le code, n'empêche pas nécessairement le Conseil de sécurité de prendre des mesures face à une situation donnée qui affecte la paix et la sécurité dans le monde »⁹³⁷. Cette approche rejoignait les opinions des États nordiques, qui jugeaient certains articles clés vagues et ambigus, sources de confusion, alors que le droit pénal exige une extrême précision⁹³⁸.

Les Pays-Bas ont soutenu que « le code a pour but de qualifier certaines infractions de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et de remettre en place un système (national ou international) de sanctions applicables uniquement à ces infractions. De ce fait, les infractions en question devaient être définies aussi clairement que possible et cette définition doit être consacrée par un traité »⁹³⁹. Cette position, requérant l'existence d'une convention contre le terrorisme, peut surprendre, car lors des travaux de la Commission sur la même question entre 1949 et 1954, les États avaient accepté l'inscription du terrorisme dans la liste des crimes, alors qu'aucune convention en la matière n'était en vigueur. Face à la nouvelle approche issue de la résolution 3034 de 1972, des problématiques inédites ont émergé.

Abordant à nouveau la tâche de la Commission, mais sous l'angle de sa relation avec les États, certains ont estimé que l'objectif était de rédiger un projet de convention acceptable par la communauté internationale, et qu'il importait donc de « ne pas contrecarrer les aspirations ni les objectifs légitimes des États »⁹⁴⁰. Selon M. Pellet, le rapporteur spécial avait agi sagement en se demandant ce qui était généralement acceptable pour les États, car les membres de la CDI étaient des codificateurs, et non des législateurs, et le dernier mot appartenait aux États⁹⁴¹. Pour finir, M. Tomuschat avait souhaité rappeler qu'il « incomb[ait] à la Commission de rester fidèle aux principes fondamentaux de l'ordre mondial mis en place après 1945, avec la création de l'ONU. [...] La Commission a[vait] encore besoin de l'appui entier de la communauté internationale – une communauté d'États eux-mêmes représentés par leur gouvernement. Jusque-là, le droit international ne s'[était] fait qu'avec l'approbation des États : la Commission ne saurait imposer des règles utopiques à des gouvernements qui répugneraient à les accepter »⁹⁴².

⁹³⁷ *Ibid.*, 2379 séance, 3 mai 1995, p. 8 par. 40.

⁹³⁸ A/CN.4/448 and Add.1 p.100 par. 7.

⁹³⁹ *Ibid.*, p. 93 par. 6.

⁹⁴⁰ *Ibid.*, 2381 Séance, 5 mai 1995, p. 17 par. 23

⁹⁴¹ *Ibid.*, 2379 séance, 3 mai 1995, p. 5 par. 19.

⁹⁴² *Ibid.*, 2380 séance, 4 mai 1995, p. 12 par. 8.

Plus précisément, selon lui, « les membres de la Commission sont les codificateurs de la volonté politique des Etats. Il serait vain de vouloir forcer le rythme du développement du droit international par un coup d'accélérateur trop énergique »⁹⁴³.

Afin de recueillir l'avis des États, le rapporteur spécial a sollicité leurs observations. Cependant, l'absence de réactions de nombreux États africains et asiatiques a suscité de vives critiques de la part de leurs représentants. Certains participants ont estimé que, si la volonté politique des États devait être prise en compte, il ne fallait pas se limiter aux opinions des États ayant répondu. Le silence des autres pouvait être interprété comme une acceptation tacite du texte initial. Ils ont également souligné qu'il serait regrettable que l'omission ou la négligence de la majorité des États conduise la Commission à restreindre indûment la portée du code et à s'abstenir de renforcer le droit international et la paix et la sécurité internationales, en élaborant un code reflétant uniquement les vues de certains États⁹⁴⁴. D'autres ont exprimé leur frustration face à l'absence de réactions des pays africains, jugeant cette situation « préoccupante ». Ils ont estimé que « ces gouvernements qui ont gardé le silence seraient donc malvenus à s'étonner qu'en dépit de l'accession de leur pays à la souveraineté, le rôle joué historiquement par les grands pays, en particulier européens, dans l'origine et le développement du droit international demeure à ce jour prépondérant, comme dans le cas de l'attitude vis-à-vis du crime de domination coloniale ou du crime d'apartheid »⁹⁴⁵. Selon cet intervenant, la Commission devrait « tenir [grandement] compte des développements survenus ces dernières années [...] »⁹⁴⁶.

Concernant la notion de terrorisme, les États nordiques et d'autres ont demandé sa modification, en invoquant diverses raisons. Les États-Unis, se fondant sur le principe de la *lex lata*, ont estimé que « l'article 24 prétend réprimer le terrorisme international alors même que l'on ne dispose pas d'une définition du terrorisme » faisant l'objet d'un consensus général, et que ce terme n'était pas défini de manière adéquate dans le projet de code⁹⁴⁷. La plupart des États ayant formulé des observations ont souligné les divergences qui empêchaient l'adoption d'une définition consensuelle du terrorisme. Ces divergences portaient notamment sur la définition précise des actes de terrorisme, la nature des auteurs du terrorisme international, et la question de la responsabilité exclusive des États ou des individus liés aux États, ou de celle des individus sans lien étatique. Les États-Unis ont ainsi soutenu que « l'article 24 pose [...] un problème fondamental en ce qu'il vise uniquement les actes de terrorisme commis par un "agent ou représentant d'un État". Or, dans la réalité, un grand nombre d'actes de terrorisme était commis par des individus qui agissent

⁹⁴³ *Ibid.*, p. 12 par. 10.

⁹⁴⁴ *Ibid.*, P. 19. Par. 32 et 35.

⁹⁴⁵ *Ibid.*, p. 15 par. 2.

⁹⁴⁶ *Ibid.*, 10 mai 1995, p. 15 par. 2.

⁹⁴⁷ *Ibid.*, p. 89 par. 17.

à titre privé. Ils ne sauraient « accepter une définition du terrorisme qui n’englobait pas dans son champ les actes commis par des personnes qui ne sont pas les agents d’un État ou dont il serait impossible de rapporter en justice la preuve qu’elles agissent pour le compte d’un État »⁹⁴⁸. De même, considérant que « le code ne vise que les crimes commis par des individus »⁹⁴⁹, ils ont jugé incompréhensible que seuls les cas où le terrorisme agit « en qualité d’agent ou de représentant d’un État » soient visés⁹⁵⁰. Une modification de l'article 24 était donc fortement recommandée, en raison de son imprécision et de sa confusion potentielle avec d'autres articles du projet de code. La Suisse, sans se prononcer sur le maintien, l'exclusion ou l'amélioration de l'article, a ainsi relevé que « les éléments constitutifs du crime de terrorisme international pourraient, selon les circonstances, ne pas être clairement distingués de ceux de l’intervention, définie comme le fait d’intervenir dans les affaires intérieures ou extérieures d’un État en fomentant des activités subversives ou terroristes »⁹⁵¹. Le Royaume-Uni a déploré que « la Commission ait limité le champ d’application de l’article afférent au terrorisme commandité par un État », soulignant que le terrorisme international n’était pas le fait des seuls agents ou représentants d’États, et a exhorté la Commission à réexaminer la définition du terrorisme⁹⁵². Cependant, suite aux observations des gouvernements sur la question du terrorisme, le rapporteur spécial a suggéré de maintenir l'article 24 en y apportant quelques modifications, notamment en admettant que les auteurs potentiels d'actes terroristes ne soient pas exclusivement des agents ou représentants d'un État, mais que des particuliers agissant dans le cadre de groupes, de mouvements ou d'associations puissent également commettre de tels actes⁹⁵³.

Cette proposition a suscité des réactions partagées au sein de la Commission. Certains membres ont plaidé pour l'exclusion pure et simple du terrorisme du projet de code, tandis que d'autres ont soutenu son maintien ou préconisé son amélioration. M. Pellet, de nationalité française, a interprété les opinions exprimées par les gouvernements comme une tentative indirecte d'inclure le terrorisme dans la liste des crimes couverts par le code, et a estimé que « tout en le regrettant personnellement, le seul moyen de prendre en compte [les soucis exprimés par les gouvernements] qui témoignent de l’extrême division de la communauté internationale sur ce point, consisterait à s’abstenir de traiter expressément du terrorisme dans le projet de code »⁹⁵⁴. Il a exprimé des doutes quant à la possibilité de trouver, à travers les textes alors éparés, une définition du terrorisme généralement acceptable et unificatrice, et a proposé de supprimer provisoirement le terrorisme du projet de code, celui-ci ne devant couvrir que les crimes qualifiables de crimes contre la paix

⁹⁴⁸ *Ibid.*, P. 90. Par.19.

⁹⁴⁹ *Ibid.*, p. 100 par. 10.

⁹⁵⁰ *Ibid.*, p. 102 par. 36.

⁹⁵¹ *Ibid.*, p. 117 par. 19.

⁹⁵² *Ibid.*, p.111 par. 29.

⁹⁵³ A/CN.4/466, p. 22 par. 16.

⁹⁵⁴ A/CN.4/SER.A., 2379 séance, 3 mai 1995, p. 7 par. 29-30.

et la sécurité de l'humanité⁹⁵⁵. M. Rosenstock, de nationalité américaine, a également soutenu que l'article 24 pouvait être supprimé, car « le terrorisme est injustifiable, et qu'il soit ou non inclus dans le code, n'empêcherait pas nécessairement le Conseil de sécurité de prendre des mesures face à une situation donnée qui affecte la paix et la sécurité dans le monde »⁹⁵⁶.

Les partisans du maintien de l'article 24 étaient majoritairement originaires d'États africains. M. Ahmed Mahiou, de nationalité algérienne, a proposé son maintien et a estimé que la Commission devait préciser les conditions dans lesquelles un acte de terrorisme commis par un ou des individus sans lien étatique pouvait être considéré comme un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité, suggérant d'ajouter un article pour que l'infraction vise à la fois les États et les individus⁹⁵⁷. Le membre malien de la Commission a estimé que la définition proposée par le rapporteur spécial, bien qu'améliorable, constituait un progrès en incluant les particuliers parmi les auteurs et en précisant les termes « actes de terrorisme international », « actes de violence » et le but poursuivi par le terrorisme⁹⁵⁸. Selon le Malgache Razafindralambo, « en dépit de la multiplicité des traités fixant les peines dont sont passibles les auteurs d'actes terroristes particuliers, aucun progrès réel n'avait été enregistré dans l'éradication de ce fléau et, en particulier, dans l'élimination du terrorisme urbain. La raison en [était] peut-être qu'aucun texte n'a[vait] fait l'objet dans ce domaine d'un consensus international et que la répression du terrorisme relèv[ait] exclusivement de la compétence nationale. La répression internationale de ce crime pourrait donc bien être facilitée par son inclusion parmi les crimes contre l'humanité »⁹⁵⁹.

Sur la base des observations des gouvernements et des positions des membres de la Commission, celle-ci a finalement adopté un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité lors de sa quarante-huitième session en 1996⁹⁶⁰, qu'elle a soumis à l'Assemblée générale. Ce projet excluait le terrorisme international de la liste des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, ne faisant référence qu'à « l'acte de terrorisme » en tant que crime de guerre (art. 20. f. iv), sans toutefois le définir.

Cette situation a plusieurs implications. Premièrement, la composition des participants aux débats a influencé de manière significative la teneur des échanges. Deuxièmement, la nouvelle approche de la notion de terrorisme international, issue de la résolution 3034 de l'AGNU de 1972, a eu un impact majeur sur la place réservée à cette infraction dans le projet de code. Enfin, les débats ont révélé les tentatives persistantes

⁹⁵⁵ *Ibid.*

⁹⁵⁶ *Ibid.* p.26 par. 40.

⁹⁵⁷ *Ibid.* , p. 14 par. 30.

⁹⁵⁸ *Ibid.*, p. 38 par. 27.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, p. 43 par. 56.

⁹⁶⁰ À sa 2454^e séance, tenue le 5 juillet 1996, la Commission a marqué l'aboutissement de ses travaux en adoptant par acclamation le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, suite à l'adoption en seconde lecture du texte de ses articles.

des États de manipuler l'infraction de terrorisme à leur avantage. Les États africains ont plaidé pour l'inclusion du terrorisme d'État, tandis que les États occidentaux, en particulier les États-Unis, ont souhaité une définition incluant la responsabilité individuelle, voire l'exclusion de l'infraction. Cette opposition a finalement conduit à l'exclusion du terrorisme du projet de code, illustrant l'influence de l'approche africaine sur les travaux de la Commission du droit international.

Pourrions-nous parler d'une incidence analogue au cours du processus d'adoption des conventions sectorielles en matière de terrorisme international ?

2. Effets de l'approche africaine sur l'adoption de certaines conventions de lutte contre certains actes de terrorisme

La point 2 détaillera l'influence africaine sur les conventions anti-terroristes. Nous analyserons d'abord la Convention sur la protection diplomatique de 1973 et la réserve africaine sur l'autodétermination [a]. Ensuite, nous examinerons la Convention contre la prise d'otages de 1979 [b], en abordant ses enjeux (sectoriel/global)[b.1], sa définition [b.2], les mesures d'action [b.3], et son caractère de compromis [b.4].

- a. La Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques et la lutte pour l'autodétermination des peuples : réserve africaine

Les années charnières entre la fin des années 1960 et le début des années 1970 ont été marquées par une période de forte instabilité pour la communauté internationale, comme en témoigne la production soutenue de déclarations et de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière de sécurité⁹⁶¹. Les inégalités persistantes et les violations des droits de l'homme ont alimenté des frustrations, poussant certains groupes et mouvements de lutte à recourir à des méthodes ciblant les personnes jouissant d'une protection internationale, notamment le corps diplomatique, occasionnant des victimes directes ou indirectes⁹⁶².

Face à cette situation d'insécurité, l'Assemblée générale adoptera une déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale⁹⁶³. Lors des débats, plusieurs États ont rappelé « aux États leur devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre

⁹⁶¹ À titre purement illustratif : A/RES/2703 (XXV);

Question des territoires administrés par le Portugal, A/RES/2707 (XXV), 14 décembre 1970; Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/ 2708 (XXV), 14 décembre 1970; Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la politique de discrimination raciale et de ségrégation et la politique d'apartheid, dans tous les pays, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants, A/RES/2714 (XXV), 15 décembre 1970.

⁹⁶² Annuaire de la CDI, 1972, Vol. II, A/CN.4/SER.A/1972/Add.I. , New York, 1974, p. 383.

⁹⁶³ Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale, A/RES/2734 (XXV), 16 décembre 1970, 16 décembre 1970, par. 4,5.

État, d'y aider ou d'y participer »⁹⁶⁴, dans le but d'« édifier un ordre international dans lequel les forts et les faibles puissent vivre ensemble dans la paix et l'harmonie, dans l'égalité de droits et dans la dignité »⁹⁶⁵. Certains ont même estimé que « l'inclusion de ces principes dans la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale favorisera la lutte de libération nationale des peuples contre les occupants étrangers et la libération des territoires occupés à la suite des agressions des forces impérialistes »⁹⁶⁶.

Cependant, les antagonismes entre les grandes puissances et les États périphériques ont persisté, ravivant les approches dichotomiques du terrorisme. Les plus faibles, conscients de leur infériorité, ont eu recours à des méthodes telles que les enlèvements, les prises d'otages et les attentats. Les victimes directes “[des actes] de terrorisme de cette nature n'étaient pas, du moins le plus souvent, le véritable but de l'action terroriste elle-même. En effet, cet acte est fréquemment utilisé comme un amplificateur pour faire passer un message”⁹⁶⁷.

Comme le soulignait le Canada dans ses observations sur le projet de convention de la Commission du droit international, « les assauts d'un nouveau genre dont nous avons été témoins au cours des dernières années contre l'inviolabilité diplomatique et consulaire doivent être contrés de manière appropriée »⁹⁶⁸. Selon les Pays-Bas, ces crimes étaient devenus « un instrument de pression très néfaste qu'emploient des individus contre des États souverains »⁹⁶⁹, ciblant particulièrement « les personnes dont le caractère représentatif est évident et la charge importante »⁹⁷⁰. Ainsi, la convention envisagée devait contenir des mesures préventives et répressives pour dissuader les individus ou groupes tentés d'utiliser des représentants étrangers ou internationaux comme instruments de pression politique⁹⁷¹.

⁹⁶⁴ Examen de mesures relatives au renforcement de la sécurité internationale, Rapport du Secrétaire Général, A/PV.1932, 16 décembre 1970, p.13 par. 127 -128 et p. 15 par. 151.

⁹⁶⁵ *Ibid.*, p. 13 par. 126.

⁹⁶⁶ *Ibid.*, p. 17 par. 172.

⁹⁶⁷ Gozzi, M.-H. et Laborde, J.-P., « Les Nations Unies et le droit des victimes du terrorisme », Archives de politique criminelle, vol. 76, n° 3, 2005, p. 278.

⁹⁶⁸ A/CN.4/SER.A/1972/Add.I. Vol. II, p. 361.

⁹⁶⁹ Projet de convention sur la prévention et la répression des infractions commises contre les agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection internationale. A/PV.2202. Rapport de la sixième commission (A/9407). 14 décembre 1973, p. 32 par. 301.

⁹⁷⁰ A/CN.4/SER.A/1972/Add.I., p. 361.

⁹⁷¹ *Ibid.*

Les instruments juridiques internationaux existants se sont avérés insuffisants⁹⁷². À la demande des Pays-Bas, le Conseil de sécurité a saisi la Commission du droit international⁹⁷³, l'invitant à criminaliser les actes de terrorisme contre les personnes jouissant d'une protection internationale. Le Brésil a souligné que « la question des infractions ou des crimes commis contre des personnes ayant droit à une protection spéciale, par exemple les représentants diplomatiques et consulaires, n'est qu'un aspect d'une question plus large, qui est celle de la répression internationale de tous les infractions ou crimes commis par des terroristes »⁹⁷⁴.

Cependant, des critiques ont émergé, notamment de la part de Cuba, qui a jugé superflu l'étude d'une convention sur l'inviolabilité des agents diplomatiques, estimant que cette question était déjà largement réglementée par diverses conventions internationales⁹⁷⁵. Cuba a également souligné qu'une convention à caractère uniquement répressif ne s'attaquerait pas aux causes économiques, sociales et politiques du terrorisme, et risquerait même d'encourager la violence au lieu de la supprimer⁹⁷⁶. De plus, de nombreux États pourraient ne pas la ratifier, soit par souci de ne pas porter atteinte à l'institution de l'asile, soit par respect de la compétence nationale⁹⁷⁷.

La Commission du droit international, dans son rapport, spécifiera en effet que :

« le projet vise en particulier à obtenir qu'il ne soit plus offert l'asile à une personne à l'égard de laquelle il y a des raisons de croire qu'elle a commis des infractions graves contre des personnes jouissant d'une protection internationale. À cette fin, le projet est axé sur deux points principaux : il fournit la base sur laquelle tous les Etats Parties pourraient s'appuyer pour affirmer leur compétence à l'égard de ces infractions, et il donne aux Etats ou l'auteur présumé de l'infraction peut être découvert le choix entre les deux solutions suivantes : l'extrader ou déférer l'affaire à leurs autorités compétentes aux fins de la poursuite »⁹⁷⁸.

Lors des premières tentatives d'harmonisation de la lutte contre les actes qualifiés de terroristes, la principale difficulté résidait dans la définition du terrorisme et sa distinction des infractions politiques. Afin d'assurer l'exercice des droits politiques, pour lesquels certaines actions bénéficiaient d'une tolérance, une part significative des débats a été dédiée à la définition et à la classification des infractions politiques. Pour éviter

⁹⁷² Voir l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations Consulaires de 1963 ; la Convention de Vienne sur les missions spéciales de 1969. Voir aussi les articles 28, 59 des projets d'articles de la Commission du Droit International sur les relations entre les Etats et les organisations internationales (Articles 28 et 59 du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales : Annuaire de la Commission du droit international, 1971, vol. II (I^e partie), p. 320 et 337, doc. A/8410/Rev. 1, chap. II, D ; l'article M du projet d'articles sur les délégations d'observations à des organes et à des conférences : *ibid.*, p. 357, doc. A/8410/Rev.I, chap. II, D, annexe).

⁹⁷³ A/CN.4/SER.A/1972/Add.I, p. 336 et 373.

⁹⁷⁴ *Ibid.*, p.360.

⁹⁷⁵ *Ibid.*, p. 354.

⁹⁷⁶ *Ibid.*

⁹⁷⁷ *Ibid.*

⁹⁷⁸ A/8710/Rev.1, p. 339 par.68.

de s'engager dans la complexité de ce débat, les membres de la Commission du droit international ont opté pour une approche distincte. Les infractions incriminées par la convention seraient automatiquement exclues de la catégorie des « infractions politiques », les privant ainsi de certaines protections. Les auteurs de ces actes ne pourraient plus se prévaloir des dispositions relatives à l'asile politique, notamment du principe de non-refoulement, et s'exposeraient à l'application de la clause d'exclusion.

Dans cette optique, les membres de la Commission ont privilégié l'adoption d'une « définition générale et neutre »⁹⁷⁹ plutôt qu'une « définition technique qui soulèverait des difficultés en raison de la non-concordance des définitions nationales »⁹⁸⁰, en particulier dans le cadre des procédures d'extradition.

Les dispositions relatives à l'extradition ont également été modifiées. L'article 8 de la Convention de 1973 a substantiellement repris les principes énoncés dans l'ancien article 7 du projet d'articles. Il s'agit d'une clause standard que l'on retrouve fréquemment dans les traités sectoriels concernant le terrorisme. Il est crucial de noter que cette disposition ne traite pas directement la question de la définition des infractions comme politiques. Comme l'a souligné le Canada, si la future Convention reconnaît explicitement que les crimes visant les diplomates ne doivent pas être considérés comme des délits politiques, cela rendra alors possible l'extradition des responsables⁹⁸¹. L'article 7 du projet d'articles allait plus loin en stipulant :

« 1. Pour autant que les infractions prévues à l'article 2 ne figurent pas dans la liste de cas d'extradition dans un traité d'extradition en vigueur entre les Etats parties, elles sont considérées comme y étant comprises. Les Etats parties s'engagent à comprendre ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux.

2. Si un Etat Partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat Partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il peut, s'il décide d'extrader, considérer les présents articles comme constituant la base juridique de l'extradition à l'égard de ces infractions[...]

3. Les Etats parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un Traité reconnaissent ces infractions comme constituant entre eux des cas d'extradition soumis aux règles de procédure prévues par la législation de l'Etat requis »⁹⁸².

Le principe fondamental sous-jacent à ces dispositions était clair : aucun motif ne saurait justifier la commission de tels actes, et aucune raison ne devrait entraver l'extradition des personnes présumées responsables⁹⁸³.

⁹⁷⁹ Extrait de l'Annuaire de la CDI, 1972, Vol. I, 1972, A/CN.4/SR.1185, 27 juin 1972 », p. 216.

⁹⁸⁰ *Ibid.*, p. 218.

⁹⁸¹ A/CN.4/SER.A/1972/Add.I, voir Canada, p. 362.

⁹⁸² A/8710/Rev.1 . 1972, p. 347.

⁹⁸³ *Ibid.*, article 2. 1. "Le fait intentionnel, quel que soit le mobile, [...] ».

Pour certains membres de la CDI, les actes auxquels cette convention souhaiterait mettre fin sont perpétrés par des mouvements politiques de protestation et ils « redout[ai]ent que les présents articles ne soient dirigés contre [c]es mouvements révolutionnaires et les mouvements de libération et estim[ai]ent que l'on doit tolérer les actes de terrorisme commis pour des motifs politiques »⁹⁸⁴.

Afin de prévenir une éventuelle instrumentalisation de la Convention à l'encontre du droit des peuples à l'autodétermination, 32 États africains et 4 États arabes ont proposé l'ajout d'un article stipulant que :

« No provision of the present articles shall be applicable to peoples struggling against colonialism, alien domination, foreign occupation, racial discrimination and apartheid in the exercise of their legitimate rights to self-determination and independence »⁹⁸⁵.

Ce projet d'article n'a cependant pas été retenu.

D'autres États ont rétorqué qu'« à la suite de longs efforts visant à humaniser les règles régissant la guerre et les conflits armés, ces actes sont aujourd'hui considérés comme illicites même en temps de guerre. Leur caractère illicite en tant que moyens de lutte politique [serait] donc encore plus flagrant »⁹⁸⁶. Un autre membre a conclu dans le même sens en affirmant que « ces mouvements doivent mener leur lutte d'une manière plus régulière qu'en attendant à la vie des chefs d'État, des diplomates ou des fonctionnaires d'organisations internationales. De tels crimes ne [sauraient] servir la cause des mouvements de libération nationale »⁹⁸⁷.

Cuba, dont la position s'est toujours alignée sur celle des États africains dans leur dimension anti-impérialiste, adoptant une position diamétralement opposée, a illustré la situation en ces termes : « il semble que lorsque le pouvoir constitué se désagrègera sous l'action irrésistible de la violence révolutionnaire, une nouvelle convention ne servira à rien et ne représentera qu'une tentative condamnable pour légitimer, dans l'ordre juridique international, la politique de terreur déchaînée par des régimes tyranniques, impopulaires et asservis à l'impérialisme contre les mouvements de libération nationale »⁹⁸⁸. On se retrouve ainsi face à deux conceptions divergentes du terrorisme international. Selon la première, certains actes, même commis dans l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples par les mouvements de libération nationale, seraient criminels et qualifiables d'actes de terrorisme. Selon la seconde, défendue par les pays du Tiers-Monde, ces actes seraient légitimes et constitueraient un instrument de lutte politique révolutionnaire contre l'oppression.

⁹⁸⁴ Extrait de l'Annuaire de la CDI, 1972, Vol. I. 27 juin 1972, A/CN.4/SR.1186, p. 225 par.28.

⁹⁸⁵ Draft Convention on the prevention and punishment against diplomatic agents and other internationally protected persons, Report of the Sixth Committee, A/9407, 10 december 1973, p. 50.

⁹⁸⁶ *Ibid.*

⁹⁸⁷ *Ibid.*, par. 36.

⁹⁸⁸ A/CN.4/SER.A/1972/Add.I., p.354.

La centralité et la complexité de la question des actes des mouvements de libération nationale se sont manifestées tant lors des travaux de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies que lors des débats en plénière en vue de l'adoption d'une résolution sur la protection des personnes jouissant d'une protection spéciale⁹⁸⁹. Lors de l'examen de l'article 2 du projet de Convention, qui traite du « fait intentionnel, quel que soit le mobile », le Soudan et la Tunisie ont proposé des amendements. Le Soudan a demandé d'insérer « unless the offence is committed for reasons which are not related to the status of the internationally protected person » à la fin du paragraphe⁹⁹⁰, tandis que la Tunisie a réclamé la suppression pure et simple de l'expression « regardless of motive »⁹⁹¹. Ces demandes d'amendement visaient à exclure les actes des mouvements de libération nationale du champ d'application de ces dispositions. Le texte adopté par la Sixième Commission a ainsi été expurgé de l'expression « quel que soit le mobile »⁹⁹².

Un compromis a été trouvé pour que les membres de la Sixième Commission, puis l'Assemblée générale, adoptent le projet de résolution par consensus⁹⁹³. Il a été « décidé que [cette] résolution, dont les dispositions sont en relation avec la Convention en annexe, sera toujours publiée avec elle »⁹⁹⁴. Le fondement du lien entre la résolution et la convention réside dans le paragraphe 4 de la résolution, condition du compromis : « L'Assemblée générale [...] reconnaît [...] que les dispositions de la Convention jointe en annexe ne pourront en aucun cas porter préjudice à l'exercice du droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, par les peuples luttant contre le colonialisme, la domination étrangère, l'occupation étrangère, la discrimination raciale et l'apartheid »⁹⁹⁵.

L'interprétation de cette formule, figurant non pas dans le dispositif de la convention mais dans une résolution annexe, a suscité des divergences. Pour certains, « la résolution par laquelle l'Assemblée générale a adopté la Convention ne peut aucunement modifier les obligations juridiques établies dans le texte même de la Convention. [...] Cette résolution ne peut ni ne doit aucunement être interprétée comme pouvant légitimer d'une quelconque façon la perpétration d'un crime contre des diplomates et autres personnes ayant droit à une protection internationale »⁹⁹⁶. Un autre participant a déclaré que « le paragraphe 4 de la résolution recommandée par la Sixième Commission et adoptée par cette Assemblée générale est une

⁹⁸⁹ M. Sir M. Wood, « Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques », *op. cit.*, p.1.

⁹⁹⁰ A/9407., p.18 par.33.

⁹⁹¹ *Ibid.*

⁹⁹² *Ibid.*, p.21 par.39.

⁹⁹³ A/PV.2202.

⁹⁹⁴ A/RES/3166 (XXVIII).

⁹⁹⁵ *Ibid.*, par. 4.

⁹⁹⁶ A/PV.2202 , p.23 par. 208,209.

déclaration à caractère essentiellement politique. C'est pourquoi [elle] ne saurait affecter la structure formelle ni la substance juridique de la Convention ; autrement dit, la partie normative de la Convention est constituée essentiellement et exclusivement par l'ensemble concret et limité de ses 20 articles et non point, en aucune façon, des parties ou autres éléments accompagnant ces 20 articles de la Convention »⁹⁹⁷.

D'autres ont justifié leur soutien au consensus par le lien établi entre les dispositions de la Résolution 3166 de 1973 et celles de la Convention. Selon le délégué de l'Irak, « le lien qui existe entre cette résolution et ladite Convention est souligné par la résolution elle-même, qui reconnaît que les dispositions de cette résolution sont en relation avec la Convention. [...] Il est par conséquent indispensable, pour interpréter la Convention, de se référer à la résolution car la méthode d'interprétation des traités, reconnue par le droit positif, prescrit que le traité doit être interprété selon le sens ordinaire à attribuer aux termes dans leur contexte »⁹⁹⁸. L'Algérie a exprimé le même avis en insistant sur le fait que son « adhésion totale à ce principe [avait] pour corollaire un soutien inconditionnel aux mouvements de libération nationale, excluant toute forme d'ingérence dans leurs affaires intérieures, y compris dans leur manière de conduire leur lutte. [Sa] délégation ne saurait accepter que les dispositions prévues pour assurer la protection des diplomates ou des personnes ayant droit à une protection internationale puissent être utilisées pour entraver la lutte des peuples pour leur libération [...]. C'était là toute la signification de l'amendement afro-asiatique, soutenu par de nombreuses délégations d'autres continents [...] »⁹⁹⁹. L'Italie a adopté une position intermédiaire en déclarant qu'« il est approprié de déclarer, au paragraphe 4 de la résolution, que la Convention ne saurait, en aucune façon, être utilisée en tant qu'instrument de répression des mouvements de libération nationale, comme on pourrait peut-être le juger possible, par le jeu de ses normes traitant de la prévention des infractions commises contre des personnes protégées internationalement. Nous avons créé un instrument visant à traduire en justice les personnes coupables de telles infractions et non un instrument destiné à opprimer des peuples exerçant leurs droits conformément aux principes et objectifs de la Charte »¹⁰⁰⁰.

Pour conclure sur le lien entre la résolution et la convention, le délégué de la Tchécoslovaquie a déclaré que « la première partie de cet instrument – la résolution – constitue essentiellement, par le paragraphe 4 de son dispositif, la clef indispensable permettant d'accéder à l'autre partie, d'en faciliter la compréhension, d'en limiter enfin les contours et la portée réelle. Il en [résulterait] tout naturellement que l'article 7 de la deuxième partie de cet instrument perdrait désormais le caractère absolu qu'il avait dans la Convention de La Haye sur la capture illicite d'aéronefs, à laquelle il est emprunté »¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁷ *Ibid.*, p. 25 par. 224.

⁹⁹⁸ *Ibid.*, p.23 par. 204.

⁹⁹⁹ *Ibid.*, p.30 par.283 et 284.

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*, p.25 par. 235.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, p.30 par. 288.

De cette analyse, trois conclusions principales peuvent être tirées.

Premièrement, l'introduction du paragraphe 4 de la résolution semble offrir une protection aux mouvements de libération nationale pour certains États, tandis que pour d'autres, le caractère absolu de la protection des personnes jouissant d'une protection internationale persiste. L'ambiguïté de cette disposition engendre plus de confusion que de clarté. En effet, les États ont adopté la résolution annexée à la convention tout en ayant des interprétations diamétralement opposées d'une disposition pourtant centrale. L'introduction de ce paragraphe a abouti à un consensus de façade, dissimulant des positions divergentes. Le problème se posera inévitablement lors de l'interprétation de ces dispositions dans un cas concret, notamment une demande d'extradition. Comment l'article 7 sera-t-il appliqué conjointement avec le paragraphe 4 ? La convention sera-t-elle applicable aux actes des mouvements de libération nationale commis pour des motifs politiques contre les personnes protégées par la convention ?

Deuxièmement, un point a été tranché de manière objective, favorisant les États opposés aux effets potentiellement destructeurs du droit d'asile qu'aurait pu entraîner le projet de convention initialement adopté par la Commission du droit international. Il s'agit de la question de l'asile politique. L'introduction de l'article 12 dans le texte final clarifie cette question¹⁰⁰². Le délégué de la Tchécoslovaquie a affirmé à cet égard que « parmi les autres vertus de ce nouvel instrument figure aussi le fait que la question du droit d'asile a reçu un traitement approprié »¹⁰⁰³. En tout état de cause, le droit d'asile n'est pas menacé, car « cet article [l'article 13] ne saurait, [...] affecter en aucune façon les règles du droit international coutumier en ce qui concerne le droit d'asile [...] »¹⁰⁰⁴.

La convention a été adoptée avec quelques amendements au projet soumis à la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, après seulement deux ans de travaux¹⁰⁰⁵.

Troisièmement, pour faire face au caractère indéterminé de certaines dispositions et à la nature incertaine et subjective de leur interprétation, le Burundi a formulé une réserve importante : « Dans le cas où les auteurs présumés appartiennent à un mouvement de libération nationale reconnu par le Burundi ou par une organisation internationale dont le Burundi fait partie et qu'ils agissent dans le cadre de leur lutte pour la libération, le Gouvernement de la République se réserve le droit de ne pas leur appliquer les dispositions des articles 2, paragraphe 2, et 6, paragraphe 1 »¹⁰⁰⁶. A cet égard, Israël, l'Italie et le Royaume-Uni de Grande

¹⁰⁰² Article 12 de la résolution A/RES/3166 (XXVIII). Les dispositions de la présente Convention n'affecteront pas l'application des Traités sur l'Asile, en vigueur à la date d'adoption de ladite Convention, en ce qui concerne les Etats qui sont parties à ces Traités ; mais un Etat partie à la présente Convention qui n'est pas partie à ces Traités.

¹⁰⁰³ A/PV.2202, p. 31 par. 290.

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, p. 33 par. 310.

¹⁰⁰⁵ A/RES/3166 (XXVIII).

¹⁰⁰⁶ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-7&chapter=18&clang=fr#EndDec

Ce n'est pas le lieu de s'interroger de la « validité » de cette réserve compte tenu de l'objet (pas expressément exprimé) de la Convention qui est de mettre fin aux activités violentes des mouvements de libération national à

Bretagne et d'Irlande du Nord se sont prononcés sur l'incompatibilité de cette réserve avec l'objet et le but de la Convention¹⁰⁰⁷. Selon eux, « le but de cette Convention est d'assurer la répression, à l'échelle mondiale, des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, et de refuser un asile sûr aux auteurs de telles infractions »¹⁰⁰⁸. Ainsi, ces trois États déclarèrent qu'ils ne « saurai[en]t considérer l'adhésion du Burundi à la Convention comme valide tant que ce dernier n'aura pas retiré cette réserve »¹⁰⁰⁹.

En conclusion, la problématique centrale de l'application de la convention aux actes des mouvements de libération nationale a été au cœur des débats de la CDI et de la Sixième Commission lors de la négociation et l'adoption de cette convention sectorielle. Les discussions ont été fortement influencées par cet élément. Les tentatives d'instrumentaliser certaines dispositions du droit international pour renforcer la lutte contre les actes de ces mouvements, au détriment de principes fondamentaux du droit international, ont été contrecarrées.

Cependant, le choix d'une convention sectorielle peut être considéré comme une stratégie subtile pour contourner les difficultés liées à l'adoption d'une convention générale. En effet, cette approche introduit progressivement des obligations pour les États, telles que la prise de « mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions [en question] », la prise de « mesures possibles afin de prévenir la préparation [de l'acte] », l'« échange de renseignements et [la] coordination des mesures administratives »¹⁰¹⁰.

C'est dans un tel contexte que Chaumont emploie le terme de « camouflage » : « en quoi consiste le camouflage ? Il consiste à faire croire qu'il y a accord alors qu'en réalité il n'y a pas accord sur les données concrètes. Il y a accord sur un principe abstrait : [...] Il s'agit de normes reconnues par tous les États, mais leur interprétation est différente »¹⁰¹¹. L'application et l'interprétation des normes sont influencées par les rapports de force de la société internationale du moment, et souvent, c'est l'interprétation du plus fort qui prévaut¹⁰¹². Généralement, « quand les grandes puissances ne sont pas d'accord avec la qualification d'une situation, elles empêchent cette qualification et des zones entières des relations internationales sont ainsi

l'instar de : *Reserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif du 28 mai 1951* : Recueil C.I.J. 1951.

¹⁰⁰⁷ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-7&chapter=18&clang=fr#EndDec

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*

¹⁰¹⁰ Articles 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 de la résolution A/RES/3166 (XXVIII).

¹⁰¹¹ A. Fenet, « 1er Rapport: La question des minorités, propos sur la souveraineté. Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Reims », *op. cit.*, p. 218.

¹⁰¹² M. Chemillier - Gendreau, « L'équité », in M. Bedjaoui (éd. gén.), *Droit international : bilan et perspectives*, vol. 1, Paris, Pedone, 1991, p. 283-293. Et

J. Salmon, *Le droit international à l'épreuve au tournant du XXIe siècle*, Cours Euro-Méditerranéens Bancaja de droit international, 2002, p. 125.

interdites d'accès à l'application du droit international »¹⁰¹³. En cas de divergences sur l'interprétation des normes, « il est clair que chaque partie espère pouvoir donner à des concepts actuellement vides de contenu un sens conforme à ses intérêts »¹⁰¹⁴. C'est ainsi que Jean Salmon dira que le problème ne se situe pas au moment de l'adoption de l'accord, mais plutôt à celui de « l'après-accord »¹⁰¹⁵. En effet, « chacun va reconnaître qu'il faut appliquer l'accord et qu'il observe cet accord, mais d'un autre côté, chacun va l'interpréter à sa manière. C'est donc au niveau de l'interprétation que va surgir le problème »¹⁰¹⁶.

b. Convention contre la prise d'otages (1979) : mouvements de libération nationale et intégrité territoriale

L'adoption de la Convention internationale contre la prise d'otages (1979) intervient sept ans après l'adoption de la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1972), relative aux mesures visant à prévenir le terrorisme international. Cette convention sectorielle émerge dans un contexte de tensions internationales, reflétant les divergences entre les grandes puissances et les États ou populations périphériques, similaire à celui ayant mené à l'adoption des conventions relatives à la protection des personnes jouissant d'une protection spéciale en droit international.

L'impulsion pour l'adoption de cette convention est notamment due à des prises d'otages emblématiques, telles que celles de diplomates américains à Téhéran, l'attaque de Munich¹⁰¹⁷ et la capture de six ressortissants français par un groupe insurrectionnel en Mauritanie en 1977¹⁰¹⁸. Ces actes, perçus par les puissances occidentales comme du terrorisme international, sont considérés par certains États comme des moyens de lutte et de résistance légitimes face à l'hégémonie perçue des grandes puissances¹⁰¹⁹.

Cette méthode est considérée comme un outil de pression politique par les acteurs non étatiques, notamment les mouvements de libération nationale. Selon H.S. Burgos, « [...]in such cases the hostages are usually taken in a spectacular operation mounted with the political aim of making known the hostagetakers'

¹⁰¹³ *Ibid.*, p.228.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, p. 259.

¹⁰¹⁶ *Ibid.*

¹⁰¹⁷ R. Rosenstock, « International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step against Terrorism », *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 9, n° 2, 1980, p. 170, 173.

¹⁰¹⁸ A/32/39, p. 19 par.2.

¹⁰¹⁹ A cet égard, il est intéressant de prendre connaissance des propos du représentant français qui déclarait que son pays avait été à l'initiative de la création du Comité spécial en charge d'élaborer une Convention contre les prises d'otage: *Ibid.*, p. 19 par. 2.

Plainte du Premier Ministre de Maurice, président en exercice de l'Organisation de l'unité africaine, au sujet de l'"acte d'agression" commis par Israël contre la République de l'Ouganda, S/PV. 1943, 14 juillet 1976, p. 4 par. 23. Dans le cadre de la plainte formulée contre Israël lors de son intervention en réponse à la prise d'otage à Entebbe en Ouganda, le représentant de l'OUA disait ce ci: " Les auteurs de détournement aériens appartiennent en général à des groupes ayant des motivations politiques et sont donc quelquefois très idéalistes sur le plan de leurs objectifs. Au cours de ces dernières années, ils ont montré, en dépit de leur comportement inacceptable et très controversé, qu'ils faisaient confiance à la parole donnée et étaient prêts à négocier."

position in conflict situations. They demand either the release of prisoners or the publication of political manifestos, often under threat of executing the hostages »¹⁰²⁰.

Dans une approche principalement occidentale, certains considéraient la prise d'otages comme une manifestation du terrorisme international¹⁰²¹. Bien que les États africains partageaient également l'idée que la prise d'otages relevait du terrorisme international, les deux groupes divergeaient quant à la définition et au champ d'application de ce concept.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale décidera de la mise en place d'un Comité spécial pour l'adoption d'une convention contre la prise en d'otage¹⁰²². Les travaux relatifs à l'élaboration d'une convention internationale contre la prise d'otage se poursuivront concomitamment à ceux relatifs aux mesures visant à prévenir le terrorisme international (Résolution 3034 de 1972)¹⁰²³.

Les travaux du Comité spécial révèlent rapidement des divergences fondamentales entre les États. Les pays du Tiers-Monde expriment notamment la nécessité de "préserver les mouvements de libération nationale de l'application de la future convention, craignant des abus de la part de gouvernements colonialistes ou racistes"¹⁰²⁴. Selon le rapport du Comité spécial, « au cours des consultations officieuses, plusieurs représentants [avaient] soutenu qu'un accord sur la question des mouvements de libération nationale était la clef de la solution des autres problèmes, notamment ceux du champ d'application de la Convention et de la définition de la prise d'otage »¹⁰²⁵.

L'organisation des travaux du Comité reflétera la nature de ces divergences. Deux groupes de travail seront organisés : le premier groupe de travail avait été « chargé d'examiner les plus délicates des questions que pose l'élaboration d'une convention internationale contre la prise d'otages »¹⁰²⁶. Selon le Comité, ces questions concernaient « a) la portée de la Convention et la question des mouvements de libération nationale, b) la question de la définition de la prise d'otage, c) la question de l'extradition et du droit d'asile,

¹⁰²⁰ H. Salinas Burgos, « The taking of hostages and international humanitarian law », IRRIC, n° 270, juin 1989, p. 197.

¹⁰²¹ Rapport du Comité spécial pour l'élaboration d'une Convention internationale contre la prise d'otages, A/34/39, New York, 1979, p. 6.

¹⁰²² Elaboration d'une Convention internationale contre la prise d'otages, A/RES/31/103, 15 décembre 1976, par.1,3.

¹⁰²³ Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux, A/32/PV.105, 16 décembre 1977; Elaboration d'une convention internationale contre la prise d'otages: rapport du Comité spécial pour l'élaboration d'une convention internationale contre la prise d'otages Rapport de la Sixième Commission A/32/PV.105 du 16 décembre 1977 (Rapport de la Sixième Commission).

¹⁰²⁴ P. Raton, « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », *op. cit.*, p. 578.

¹⁰²⁵ A/34/39, p.5.

¹⁰²⁶ *Ibid.*, p.3.

et enfin , d) le rapport entre le respect des principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats et la libération des otages »¹⁰²⁷.

L'analyse des débats relatifs à l'adoption de la Convention internationale contre la prise d'otages (1979) sera conduite selon quatre axes principaux. Tout d'abord, nous examinerons les positions exprimées par les États africains concernant le choix entre une approche sectorielle ou générale du terrorisme (b.1.). Ensuite, nous nous pencherons sur leurs définitions des termes « otage » et « prise d'otage » (b.2). Le troisième axe portera sur les mesures proposées pour mettre fin à ces actes (b.3). Enfin, le quatrième axe s'attachera à synthétiser ces débats et à analyser la manière dont ils ont été traduits dans les dispositions finales de la Convention.

b.1. Entre sectoriel et global : les enjeux d'une approche divergente

La divergence entre les États occidentaux et les États africains s'est manifestée dès le début des discussions sur le type de convention à adopter pour réprimer la prise d'otages, considérée comme une forme de terrorisme international. En effet, « les pays du tiers-monde [...] [estimaient] qu'une organisation de l'action pénale internationale fondée sur les suggestions et les intérêts des pays capitalistes [était] inacceptable et [qu']il [était] utopique pour le moment d'envisager un droit international juste et équilibré »¹⁰²⁸. Ils considéraient que « seule une définition précise des actes à condamner et l'étude approfondie des causes générales du terrorisme pouvaient lever des équivoques qui avaient paralysé jusqu'alors toute action efficace de la part de la communauté internationale. Ces délégations ont ajouté que des mesures partielles, prises sans tenir compte des préalables, ne feraient que renforcer les divergences et empêcher tout progrès »¹⁰²⁹. Ils s'opposaient donc à une approche sectorielle privilégiant l'adoption de conventions spécifiques. Dès le début des travaux du Comité spécial chargé d'élaborer la convention contre la prise d'otages, certains ont proposé de « renvoyer la question au Comité spécial du terrorisme international »¹⁰³⁰. Cependant, « the Working Paper modelled the draft convention on the existing sectoral anti-terrorism conventions, which strongly influenced the negotiations and the final instrument »¹⁰³¹.

¹⁰²⁷ *Ibid.*, p.5.

¹⁰²⁸ P. Raton, « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », *op. cit.*, p. 576.

¹⁰²⁹ *Ibid.*

¹⁰³⁰ *Ibid.*, p. 578.

¹⁰³¹ B. Saul, « International Convention Against the Taking of Hostages », *United Nations Audiovisual Library of International Law, Historical Archives*, Sydney Law School Research Paper No. 14/105, 2014, p.2.

b.2. Champs d'application et définition de la prise d'otages : entre mouvements de libération et oppression étatique

Quel était l'état d'esprit des États concernant le terrorisme à cette époque ? Les divergences apparues lors de l'adoption de la résolution 3034 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1972), marquant l'émergence de l'approche africaine, étaient-elles toujours d'actualité ou avaient-elles évolué ? Les antagonismes persistaient, similaires à ceux de 1972. Au sein du Comité spécial mis en place par cette résolution, les États du Tiers-Monde ont réaffirmé leur soutien au « droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes ainsi qu'à d'autres formes de domination étrangère, et la légitimité de leur lutte, en particulier la lutte des mouvements de libération nationale, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies »¹⁰³².

Bien que Ben Saul suggère que « [t]he creation of a new committee was in part designed to avoid the ideological deadlock which had developed in the existing Ad Hoc Committee on International Terrorism, established in 1972 and in place until 1979, over the definition of "terrorism" (including "State terrorism"), its causes, and debate over the legitimacy of national liberation violence »¹⁰³³, cet objectif n'a pas été atteint. En effet, « the most contested issue was whether the convention should apply to national liberation movements which, depending on how one approaches the issue, is a question of either definition or an exception to the definition »¹⁰³⁴.

Pour les États africains, le problème était lié à la légitimité de la lutte. Le représentant de l'Algérie a rappelé la position exprimée lors des discussions à la Sixième Commission :

“ the problem of the taking of hostages must be viewed within the over-all context of the question of terrorism, the causes of which should be studied. Indeed, it was the whole problem of violence that must be taken up in its entirety. Like international terrorism, the taking of hostages was merely a reflection of far more serious problems: the disparity between the rich and poor countries; colonialism, which was engaging in mass terrorism in Rhodesia and Namibia; the struggle of the Palestinian people to regain their rights; the very serious situation in the occupied Arab territories; and, finally, the inhuman policy of apartheid.

[...] His delegation felt that there had been too quick a surrender to the emotion aroused by the renewed outburst of violence when the request had been made to include in the agenda of the General Assembly the question of the taking of hostages and of the adoption of prompt measures to punish certain acts which undeniably constituted a threat to international order. That initiative related to only one aspect of violence and might well delay consideration of an over-all solution to a problem which affected the sacred rights of

¹⁰³² P. Raton, « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », *op. cit.*, p. 574.

¹⁰³³ B. Saul, « International Convention Against the Taking of Hostages », *op. cit.*, p. 2.

¹⁰³⁴ *Ibid.*

human beings, their lives and their freedom. However, it had the merit of reopening the discussion which had begun in the Ad Hoc Committee on International Terrorism and had been broken off because of the bad faith of certain delegations, which were unwilling to begin by drawing up a definition of the causes of that phenomenon”¹⁰³⁵.

Le représentant de la Tanzanie a exprimé des préoccupations similaires, affirmant que la question “must be viewed within the framework of international terrorism” tout en soulevant ses doutes en raison du fait que “five members of the Ad Hoc Committee belonging to various groups were among the nine who had voted against General Assembly resolution 31/102 on international terrorism, on the pretext that; “extraneous” considerations had been introduced into the resolution. The fact was that they did not want to face the truth and sought to place national liberation movements and freedom fighters on the same level with terrorists and anarchists. It was clear that, if that unrealistic approach continued, the problem would never be resolved”¹⁰³⁶.

Selon la Libye, “the taking of hostage was only one aspect of the phenomenon of international terrorism which the General Assembly had included in its agenda”¹⁰³⁷.

Ces États estimaient que la manière d'aborder l'élaboration de cette convention était de définir les notions d’“otage” et de prise d’otage” , leurs éléments constitutifs (*actus reus* et *mens rea*) et leur champ d’application. Ainsi au nom du groupe des États africains, le représentant de l’Algérie a affirmé que “the committee should begin, [...] , to consider the question of defining the term “hostage””¹⁰³⁸. La Tanzanie a exprimé une position similaire¹⁰³⁹.

Certains États occidentaux se sont opposés à cette approche , notamment le représentant du Royaume Uni qui estimait que “ [t]he Committee which had very little time, should, in his opinion, now embark on a structured debate”¹⁰⁴⁰ et le représentant de l’Allemagne, pour qui “it was not desirable that the debate should be confined exclusively to the question of the definition of the term “hostage””¹⁰⁴¹.

Dans un document de travail présenté par le Lesotho , la Tanzanie auxquels se joindront l’Algérie, l’Égypte, la Guinée, la Libye et le Nigeria, il a été proposé que

¹⁰³⁵ A/32/39, p. 30 par. 1,2.

¹⁰³⁶ *Ibid.*, p. 35 par.27.

¹⁰³⁷ *Ibid.*, p. 39 par. 9.

¹⁰³⁸ *Ibid.*, p. 43 par. 31.

¹⁰³⁹ *Ibid.*, p. 34 par. 37.

L’Égypte aussi: p. 38 par. 6 et la Libye: p. 75 par.9.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, p. 43 par. 32.

¹⁰⁴¹ *Ibid.*, p.44 par.37.

“For the purposes of this Convention, the term "taking of hostages" shall not include any act or acts carried out in the process of national liberation against colonial rule, racist and foreign regimes, by liberation movements recognized by the United Nations or regional organizations”¹⁰⁴².

Il était important de distinguer les différentes catégories d'« otages » ou de « prises d'otages », selon le représentant algérien:

“hostages taken for the purpose of ensuring the safety of trains or convoys, hostages taken at random among the population of an occupied territory after an attack on the occupation forces and, finally, voluntary hostages who offered themselves in exchange for the release of other hostages – he emphasized how difficult it would be to draw up a convention against the taking of hostages. Before embarking on the preparation of such a convention, it was therefore essential to define first of all what a hostage was and also the nature of what were commonly referred to as reprisals, for there was a close connexion between reprisals and the taking of hostages. It was thus important to determine the extent to which the taking of hostages could be considered legitimate as an act of reprisal. [...]”¹⁰⁴³.

L'Égypte a également souligné l'intérêt, voire la nécessité, de définir les concepts d'otage et de prise d'otages¹⁰⁴⁴. En effet,

“The Committee should carry out its complex task without losing sight of the various social and political factors that were of crucial importance in contemporary international society. It should not automatically examine the problem from the standpoint of the victim alone but should also take into account the specific circumstances which might have prompted the act. It must also take into account all resolutions adopted by various United Nations bodies, in particular, by those concerned with self-determination and the recognized rights of liberation movements, as the work of the Committee must be consistent with the long-term objectives of the Organization”¹⁰⁴⁵.

Plus précisément,

“In the view of his delegation, the kind of hostage who should be protected was the innocent person who had no direct responsibility for the episode that had occasioned his seizure. That point must be made clear if controversy was to be avoided. The safety of individuals must be protected against all sources from which threats emanated and, hence, against acts of terrorism and violence which might also be committed by States”¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴² Working paper submitted by Lesotho and the United Republic of Tanzania, later joined by Algeria, Egypt, Guinea, the Libyan Arab Jamahiriya and Nigeria, A/AC.188/L.5, p. 111.

¹⁰⁴³ A/32/39, p.30 par. 5.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, p. 38 par. 6.

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*, p. 38 par. 5.

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*

Il fallait donc commencer par distinguer les actes des mouvements de libération nationale des autres. Selon le représentant de la Syrie, “acts perpetrated by criminals under ordinary law could not be placed on an equal footing with the struggle of the national liberation movements which , by their very nature and their objectives, were entirely different”¹⁰⁴⁷.

Le délégué de la Tanzanie a réitéré la préoccupation de sa délégation “at the repeated objections to the exemption of the national liberation movements from the scope of the draft convention. It had been said that there were many liberation movements in Africa, but the sponsors of working paper A/AC.188/L.5 had been careful to define which movements they meant”¹⁰⁴⁸. Il se référait aux seuls mouvements de libération nationale reconnus par les Nations Unies sur indication de l’OUA.

Le Lesotho a souligné que

“the Committee should find a formulation that would not protect the racist regimes of southern Africa but would safeguard the right of oppressed peoples to fight for freedom. Therefore, it was essential, in the context of the proposed convention, to define very clearly the term “hostages”¹⁰⁴⁹.

Partant des principes reconnus par les Nations Unies et la communauté internationale, tels que la condamnation de l’esclavage, du génocide, de l’apartheid et le droit à l’autodétermination des peuples, le Lesotho¹⁰⁵⁰, et la Tanzanie ont soutenu que la convention “should recognize the legitimacy of the struggle of national liberation movements and the inalienable right of freedom fighters to take up arms to fight their oppressors.”¹⁰⁵¹. La Libye a également affirmé que la convention “must contain no provisions that might have adverse effects on people struggling for independence and self-determination. Those people who were subjected to injustice and oppression by imperialist and racist regimes were themselves hostages who should be protected”¹⁰⁵².

L’Algérie a estimé qu’il faudrait “préciser que la convention ne s’applique pas aux mouvements nationaux de résistance”¹⁰⁵³.

Afin d’éviter toute confusion entre les actes des mouvements de libération, considérés comme légitimes, et les autres actes de prise d’otages, le Lesotho a proposé que “the definition of the act of taking hostage could be improved by including a reference not only to the act as such but also to its motivation. [...] The idea of intention seemed to be entirely missing from the definition contained in article 1. He could envisage cases

¹⁰⁴⁷ *Ibid.*, p. 36 par. 31.

¹⁰⁴⁸ A/32/37.

¹⁰⁴⁹ A/32/39, p. 35 par. 24.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, p. 35 par. 24.

¹⁰⁵¹ *Ibid.*, p. 35 par. 28.

¹⁰⁵² A/32/37, p. 25 par. 27.

¹⁰⁵³ Rapport du Comité spécial pour l’élaboration d’une Convention internationale contre la prise d’otages, A/33/39, 1978 , New York, 1978.

where a person would be seized, for example, by freedom fighters belonging to liberation movements recognized by the United Nations and held hostage with a view to achieving some political concession.[...] If the convention was only intended to apply to the act of taking hostages as such, without mentioning the political aspect of the question, some States would be in fear of losing their right to decide not to extradite or prosecute in certain cases”¹⁰⁵⁴. Cette proposition suggérait que “ [...] there were some persons who in some sense deserved to be taken hostage”¹⁰⁵⁵, reprenant ainsi la distinction faite par certaines délégations entre les otages « légitimes » et les otages innocents ¹⁰⁵⁶. La convention devraient protéger ces derniers.

Cette position impliquait deux conséquences : d'une part, les mouvements de libération nationale avaient le droit de recourir à des prises d'otages, et d'autre part, la convention ne devait pas constituer un obstacle juridique à l'exercice de leur droit à l'autodétermination.

Concernant la première conséquence, la Tanzanie a affirmé que “the oppressed peoples and colonial peoples who were held in perpetual bondage could not be stopped from taking oppressors hostage, if that became inevitable”¹⁰⁵⁷. Elle a ajouté que “it had been said that the inclusion of that provision could be misinterpreted as licence for liberation movements to take hostages. If such a misinterpretation arose in the future, he would not be surprised, since liberation movements have in the past been labelled terroristic and their actions would continue to be misinterpreted whether or not the provision was included in the convention”¹⁰⁵⁸.

Le représentant de la Guinée, rappelant l'importance de la prise en compte du contexte, a déclaré que :

“in States suffering under the colonial yoke, where the colonial people, burdened by oppression, had nothing but duties, the concept of law did not have the same meaning as it had elsewhere. The peoples of southern Africa in their occupied countries, which for them had become concentration camps, had no means of struggling against the occupiers except seeking to do them such harm as they could.

The nationalists of Zimbabwe or the revolutionary peoples of Mozambique, who were the victims of constant aggression, could not be blamed if one day they took someone like Ian Smith or Vorster hostage”¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁴ A/32/39.

¹⁰⁵⁵ R. Rosenstock, « International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step against Terrorism », *op. cit.*

¹⁰⁵⁶ A/32/39, p. 36 par. 29 . Le représentant de la Tanzanie: “In order to avoid any misunderstanding, the Ad Hoc Committee should define the concept of “hostage” clearly and precisely, taking account also of the concept of an innocent hostage that had been advanced at the thirty-first session of the General Assembly. Whether they were called non-innocent hostages, international delinquents or prisoners, there were some individuals or groups of individuals who could not invoke immunity under an international instrument. That was a fundamental element which must not be overlooked”.

Egypte (p.38 par. 6, 10); Libye (p.75 par. 9).

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*, p. 48-49 par. 14.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*, p. 71 par. 13.

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*, p. 40 par. 13.

Le représentant de la Tanzanie a également déclaré que “a convention against the taking of hostages [...] must under no circumstances be capable of being invoked against national liberation movements which took their oppressors hostage in the course of a struggle against a colonial Government or a racist foreign regime”¹⁰⁶⁰.

Cette exigence des États africains, arabes et du bloc de l'Est a soulevé la question de son application dans les conflits armés. Ben Saul a expliqué à ce sujet que

“such violence was “inadmissible in all cases” and no matter how just or noble the cause.

The controversy reopened a debate which had apparently been settled with adoption of the Additional Protocols to the Geneva Conventions in 1977, which absolutely prohibit hostage-taking “at any time and in any place whatsoever, whether committed by civilian or by military agents”. Self-determination movements too were covered by those prohibitions, whether as parties to an international conflict (under Additional Protocol I) or in non-international conflicts (under Additional Protocol II”¹⁰⁶¹.

Selon l’Egypte,

“It was vital that the Committee should determine whether it was dealing with the law of war or the law of peace and whether the term “taking of hostages” should be viewed in the context of armed conflict or peace. That issue should be settled before the draft convention was discussed in detail”¹⁰⁶².

Le Mexique a également estimé que “[t]he convention should not cover crimes committed in times of armed conflict, which were already the subject of other international instruments. The current trend in international law was to regard wars of national liberation as armed conflicts of an international character”¹⁰⁶³.

L'Algérie a soutenu que “d'un point de vue strictement juridique, le champ d'application de la future convention, et en particulier la définition de la “prise d'otages”, ne saurait inclure les conflits où des peuples luttent contre la domination étrangère. La Comité n'a pas pour mandat de codifier le droit de la guerre, ni de redéfinir, dans une convention distincte, les prescriptions relatives à la prise d'otages contenues dans les Protocoles additionnels de 1977. Les prises d'otages dans le cadre de conflits armés internationaux relèvent d'autres instances, et les activités des mouvements de libération ne sauraient être visées par la future convention”¹⁰⁶⁴.

Les États occidentaux se sont opposés à cette approche, estimant que les dispositions des quatre conventions de Genève de 1949 et des deux protocoles additionnels de 1977 rendaient superflue une nouvelle convention.

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*, p. 58 par. 42.

¹⁰⁶¹ B. Saul, « International Convention Against the Taking of Hostages », *op. cit.*

¹⁰⁶² A/32/39, p. 79 par. 36.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, p. 56 par. 33.

¹⁰⁶⁴ A/33/39, p.65-66 par. 60.

Ils ont souligné que « les problématiques liées à l'application de la Convention concomitamment avec les quatre Conventions de Genève et les deux Protocoles additionnels demeurent »¹⁰⁶⁵.

Ainsi, selon la délégation française, il fallait ajouter un alinea supplémentaire au préambule pour déclarer que "la prise d'otages est et doit être proscrite en tout temps, en tout lieu et en toutes circonstances"; elle ne fait ainsi que rappeler les règles les mieux établies du droit international, puisque la prise d'otages est proscrite par les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels, aussi bien dans les conflits armés internationaux que dans les conflits internes. Ne rien dire sur ce point dans la convention serait certainement très mal compris de l'opinion publique qui risquerait d'interpréter ce silence comme une défaillance de la part du Comité, à l'heure où elle est particulièrement sensibilisée au problème des prises d'otages"¹⁰⁶⁶.

Concernant la seconde conséquence, à savoir l'absence d'obstacle à l'exercice du droit à l'autodétermination, le représentant de la Guinée a déclaré : "Like international terrorism, hostage-taking was only one of the unavoidable consequences of such major problems as colonialism, neo-colonialism and apartheid. When one went further into the question, one considered who were the hostages and who were the captors. Therefore, while his delegation condemned the taking of hostages, it realized that for some countries such condemnation could serve as a pretext for impeding the struggle of the peoples seeking to free themselves from foreign oppression and exercise their inalienable right to self-determination and independence, in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations"¹⁰⁶⁷.

L'Algérie a exprimé le souhait "to have the assurance that a convention against the taking of hostage would not be used against liberation movements"¹⁰⁶⁸. La délégation libyenne a partagé cette préoccupation, se disant "deeply concerned about those peoples still under colonial, racist and foreign domination [...] it could not accept any convention which could be construed obstacle to national liberation movements in their struggle for self-determination as recognized by the United Nations and by regional organizations"¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁵ D. Tuck, « Taking of Hostages », in A. Clapham, P. Gaeta et M. Sassòli (éds), *The 1949 Geneva Conventions. A commentary*, Oxford, 2015, pp. 1121-1145 ; H. Salinas Burgos, « The taking of hostages and international humanitarian law », *International Review of the Red Cross (1961 - 1997)*, vol. 29, n° 270, juin 1989, pp. 196-216. ; A. Sánchez Frías, « Bringing Terrorists to Justice in the Context of Armed Conflict: Interaction between International Humanitarian Law and the UN Conventions Against Terrorism », *Israel Law Review*, vol. 53, n° 1, 2020, pp. 71-99 ; J.C. Tramazzo, K.S. Coble et M.N. Schmitt, « Israel – Hamas 2023 Symposium – Hostage-Taking and the Law of Armed Conflict », *Lieber Institute for Law & Land Warfare*, 11 octobre 2023, disponible sur <https://lieber.westpoint.edu/hostage-taking-law-armed-conflict/>.

¹⁰⁶⁶ A/33/39, p. 63 par. 2.

¹⁰⁶⁷ A/32/39, p. 40 par. 14.

¹⁰⁶⁸ *Ibid.*, p. 31 par. 6.

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*, p. 76 par. 12.

Outre la clause d'exclusion des actes de prise d'otages commis par les mouvements de libération nationale, soutenue par les États arabes et l'URSS¹⁰⁷⁰ et à laquelle les États occidentaux se sont opposés¹⁰⁷¹, les représentants des États africains ont lié la définition de la prise d'otages à la question des politiques d'oppression exercées contre leurs États ou leurs peuples.

Selon le représentant de l'Algérie,

“Despite the fact that the taking of hostages was prohibited by article 34 of the 1949 Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, certain States did not hesitate to resort to it as a preventive measure, for example, to prevent a population from engaging in hostile acts against an army of occupation, more specifically, a racist, colonial army”¹⁰⁷².

La Syrie a également estimé que “the convention should take up the question of State where State or organs of State committed acts of terrorism and hostage-taking, including such acts against peoples under colonial or foreign domination”¹⁰⁷³.

Le représentant de la Libye a proposé la définition suivante de l'otage : “For the purposes of this convention the term 'taking of hostages' is the seizure or detention not only of a person or persons, but also of masses under colonial, racist, or foreign domination, in a way that threatens him or them with death or severe injury or deprives him or them of their fundamental freedoms.”¹⁰⁷⁴

Cette définition a été soutenue, entre autres, par l'Algérie¹⁰⁷⁵.

Un an plus tard, lors des travaux du Comité spécial, la Libye a rappelé l'importance de définir la « prise d'otages », attirant l'attention du Comité sur la situation des peuples soumis à la domination coloniale, raciste ou étrangère, qui constituait, à son avis, une autre forme de prise d'otages. « La "situation d'otage" se caractérise par le fait qu'une des parties a le pouvoir de menacer l'autre, plus faible, (l'otage) ou de lui nuire. La partie qui exploite cette situation n'a pas besoin de s'emparer de l'otage ou de le détenir, car ce dernier est déjà en son pouvoir »¹⁰⁷⁶.

Elle a ajouté que « la future convention ne doit donc pas se borner à protéger les otages récemment pris ou détenus et laisser de côté ceux qui sont depuis longtemps victimes d'une "situation d'otage". Elle doit

¹⁰⁷⁰ *Ibid.*, p. 64 par. 24.

¹⁰⁷¹ *Ibid.*, p. 60, 61 par. 4-6 (United Kingdom).

¹⁰⁷² *Ibid.*, p. 30 par. 3.

Aussi la position du représentant de la Grande Bretagne: “His delegation found it very difficult to accept any exception to the convention; there was no precedent for such action and the trend in 'international law culminating in June 1911 was in the other direction”, p. 60-61, par. 4-6.

¹⁰⁷³ *Ibid.*, p. 36 par. 31.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*, p. 75 par. 9.

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*, p. 94 par. 19.

¹⁰⁷⁶ A/33/39, p. 60 par. 18, 19.

notamment protéger les peuples soumis à la domination coloniale et les mouvements de libération nationale, qui sont toujours des otages, en fait ou en puissance »¹⁰⁷⁷.

Cette catégorie de prise d'otages présupposait une responsabilité étatique. Lors de la présentation des rapports de travail I et II établis par le Comité spécial à sa cinquième séance, le président a déclaré : « En ce qui concerne la question de savoir si la convention envisagée doit s'appliquer à un acte commis par un État, on a souligné qu'un acte de prise d'otages constituait un cas de responsabilité individuelle, notion qui avait été établie et précisée par le droit international depuis la Seconde Guerre mondiale. On a néanmoins soutenu que la future convention devait s'appliquer expressément aux actes de prise d'otages commis par les États. À cet égard, la responsabilité individuelle serait également engagée si un fonctionnaire d'un État quelconque commettait un acte de ce genre [...] »¹⁰⁷⁸.

b.3. Mesures à adopter en cas de prise d'otage

Les États africains et certains États arabes ont vivement critiqué l'intervention des forces militaires israéliennes à l'aéroport international d'Entebbe en Ouganda, du 3 au 4 juillet 1976, dans le cadre de l'opération Tonnerre¹⁰⁷⁹. Cette opération visait à libérer des otages d'un avion détourné par un commando composé de membres du Front populaire de libération de la Palestine et des Cellules révolutionnaires¹⁰⁸⁰.

Craignant que la libération d'otages ne serve de prétexte aux grandes puissances pour violer l'intégrité territoriale de l'État où se déroule la prise d'otages, où se trouvent les otages ou les preneurs d'otages, les États africains et les États périphériques ont insisté sur le respect de l'intégrité territoriale des États et la nécessité d'une action concertée, coordonnée au besoin par les Nations Unies.

Dans cette optique, une proposition, initialement parrainée par l'Algérie et la Tanzanie, puis rejointe par l'Égypte, la Guinée, le Kenya, le Lesotho, la Libye et le Nigeria, a été formulée comme suit : « States shall not resort to the threat or use of force against the sovereignty, territorial integrity or independence or other States as a means of rescuing hostages »¹⁰⁸¹.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*, p.60 par. 20.

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*, p. 58 par. 5.

¹⁰⁷⁹ B. Saul, « International Convention Against the Taking of Hostages », *op. cit.*, p. 4;

S/PV. 1943, p. 4 par. 22 « ...le raid israélien à Entebbe n'en comporterait pas moins un grave danger: celui de justifier dans l'avenir d'éventuels actions similaires ...Faut-il admettre alors que le droit de "protection d'humanité" n'appartient qu'aux Etats militairement forts et ne peut être exercé, en fait, que contre les pays les plus faibles?"

¹⁰⁸⁰ Sur le sujet, voir: D.J. Gordon, « Use of Force for the Protection of Nationals Abroad: The Entebbe Incident », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 9, n° 1, 1977, pp. 117-146 ; C. Kreß et B.K. Nußberger, « The Entebbe Raid - 1976 », in T. Ruys et O. Corten (éds), *The Use of Force in International Law: A Case-Based Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 317-336.

¹⁰⁸¹ Working paper submitted by Algeria and the United Republic of Tanzania, later joined by Egypt, Guinea, Kenya, Lesotho, the Libyan Arab Jamahiriya and Nigeria, A/AC.188/L.7, p.111.

Le représentant de la Libye a souligné que “the convention should reaffirm the principles enshrined in the Charter of the United Nations concerning the sovereignty and territorial integrity of each State. [...]. The country in whose territory the taking of hostages occurred should adopt the necessary measures, within its potential and as it deemed appropriate”¹⁰⁸².

Le représentant du Nigeria a exprimé une position similaire, affirmant que, dans le cadre d'une prise d'otages, “it was not permissible under any circumstances for one country to take it upon itself to violate the territorial integrity of another”¹⁰⁸³.

S'inspirant d'une intervention du représentant du Mexique, le représentant de la Tanzanie a ajouté :

“the representative of Mexico had drawn his attention to the omission of the word “sovereignty” in the text he had read out at the previous meeting. The text should read: “States shall not resort to the threat or use of force against the sovereignty, territorial integrity or independence of other States as a means of rescuing hostages.” (A/AC.188/L. 7.) That would bring it closer into line with the wording of the Charter of the United Nations”¹⁰⁸⁴.

L'Égypte a affirmé que:

“Concerted action should therefore be undertaken at all levels to combat such conduct, and universally accepted international instruments should be adopted for that purpose”¹⁰⁸⁵.

La Syrie a estimé que:

“acts committed by certain States against the sovereignty and territorial integrity of another State under the pretext of freeing hostages could not be justified under any circumstances, [...], the convention might establish an international mechanism to assume sole responsibility for international concerted action to free hostages and to ensure that the extradited or prosecuted offenders were given a fair trial”¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸² A/32/39, p. 39 par. 11.

¹⁰⁸³ *Ibid.*, p. 59 par. 48.

A/33/39, p. 45 par. 32.

“[...] il convient de souligner qu'aucune disposition ne saurait être interprétée comme autorisant le recours à la menace ou à l'emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance d'autres Etats, comme moyen de délivrer des otages”.

La Yougoslavie également se prononce dans ce sens: “ aucune disposition de l'article 5 ne peut être interprétée comme autorisant le recours à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale, la souveraineté ou l'indépendance d'un autre Etat pour délivrer ou libérer les otages”, p. 45 par. 35.

¹⁰⁸⁴ A/32/39, p. 62 par. 13.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, p. 38 par. 4.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*, p. 36 par. 31.

b.4. Adoption de la Convention contre les prises d'otage: le fruit de compromis et consensus

L'adoption de la Convention internationale contre la prise d'otages a nécessité la tenue de sessions du Comité spécial *ad hoc* chargé de l'élaboration d'une convention contre la prise d'otages en 1977, 1978 et 1979, le mandat du Comité ayant été renouvelé à deux reprises par l'Assemblée générale¹⁰⁸⁷.

Les questions soulevées étaient de quatre ordres : premièrement, la volonté d'inscrire cette manifestation du terrorisme dans une convention générale sur le terrorisme en tenant compte des causes ; deuxièmement, la nécessité de rappeler le droit des peuples à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations Unies et le fait que l'exercice de ce droit ne soit pas pris en considération dans le champ d'application de la convention (clause d'exclusion), ce qui serait, selon eux, une manière de les empêcher d'exercer ce droit ; troisièmement, la suggestion d'inclure, dans le cadre de la définition de la prise d'otages, celle présumée réalisée par les puissances à travers une politique d'oppression sur un peuple ; enfin, les États africains ont exprimé la volonté d'exclure le droit à la violation de l'intégrité territoriale et de l'indépendance d'un État pour la seule raison de la libération d'otages.

La convention internationale contre la prise d'otages ¹⁰⁸⁸est le résultat d'une synthèse des différentes positions, et donc le fruit de compromis.

Premièrement, la Convention a pris la forme d'un accord sectoriel visant à résoudre un problème spécifique du terrorisme. Les États occidentaux et les États périphériques s'accordaient sur le fait que la prise d'otages était une manifestation du terrorisme.

Deuxièmement, le préambule réaffirme « le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes consacré dans la Charte des Nations Unies [...] »¹⁰⁸⁹.

L'article 12 est un résultat mitigé. En effet, contrairement aux positions de certains États africains lors des débats, le représentant algérien avait souhaité qu'aucune référence ne soit faite aux instruments juridiques propres aux conflits armés ¹⁰⁹⁰ Sur ce point, ils n'ont pas obtenu gain de cause, car la première partie de l'article se formule comme suit : « Dans la mesure où les Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre ou les Protocoles additionnels à ces Conventions sont applicables à un acte de prise d'otages particulier, et dans la mesure où les États parties à la présente Convention sont tenus, en vertu desdites Conventions, de poursuivre ou de livrer l'auteur de la prise d'otages [...] ». La suite de la phrase représente par contre la victoire obtenue : « la présente Convention ne s'applique pas à un acte de prise

¹⁰⁸⁷ Elaboration d'une convention contre la prise d'otages, A/RES/32/148, 16 décembre 1977, par. 2; Elaboration d'une convention contre la prise d'otages,, A/RES/33/19, 29 novembre 1978.

¹⁰⁸⁸ Convention internationale contre la prise d'otages, A/RES/34/146, 17 décembre 1979 .

¹⁰⁸⁹ Ibid., Alinéa 3 du préambule.

¹⁰⁹⁰ A/33/39, p. 65-66 par. 60.

d'otages commis au cours de conflits armés au sens des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles y relatifs, y compris les conflits armés visés au paragraphe 4 de l'article premier du Protocole additionnel de 1977, 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, consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies »¹⁰⁹¹.

Troisièmement, l'article 14 est le résultat des négociations portant sur le rapport entre le respect des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale et la libération d'otages. Cet article dispose que : « Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme justifiant la violation de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance politique d'un État en contravention de la Charte des Nations Unies ».

Toutefois, comme le précise Ben Saul, si « Article 14 provides that the Convention itself cannot authorise the use of force. It does not, however, preclude or alter the application of the international law on self-defence, insofar as that law may apply to hostage rescue situations »¹⁰⁹².

Enfin, la proposition consistant à considérer des prises d'otage de masse en référence aux politiques coloniales, racistes et d'apartheid, bien que soutenue par de nombreux États africains, n'a pas été approuvée¹⁰⁹³.

Sur la question du caractère indispensable de parvenir à un compromis, le représentant du Yémen avait été on ne peut plus clair : « [...] either there would be an internationally accepted convention against the taking of hostages which did not apply to acts carried out by recognized national liberation movements in the course of their struggle, or there would be no convention at all »¹⁰⁹⁴.

CONCLUSION

L'élaboration de la Convention internationale contre la prise d'otages démontre l'influence considérable de l'approche africaine en matière de terrorisme international, une approche profondément ancrée dans les réalités historiques et politiques du continent. Les États africains ont insisté sur la distinction cruciale entre les actes de terrorisme et les luttes légitimes des mouvements de libération nationale, cherchant activement à exclure ces derniers du champ d'application de la Convention. Leurs préoccupations concernant le terrorisme d'État et les politiques d'oppression ont également façonné les débats, bien que sans succès sur la définition des prises d'otages de masse, reflétant une volonté de ne pas dépolitiser la discussion. La

¹⁰⁹¹ A/RES/34/146, par. 12.

¹⁰⁹² B. Saul, « International Convention Against the Taking of Hostages », *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁹³ *Ibid.*, p.3.

¹⁰⁹⁴ A/32/39, p. 83-84 par. 5.

méfiance à l'égard des grandes puissances et la défense de la souveraineté des États ont été des thèmes récurrents, soulignant une division Nord-Sud marquée et une volonté de protection face aux interventions militaires étrangères. La question de l'intégrité territoriale face aux interventions militaires pour libérer des otages a été un point de friction majeur, témoignant d'une volonté de protéger les États africains. L'article 12 de la convention, avec son exclusion des conflits armés où les peuples luttent contre la domination coloniale, témoigne de l'influence de l'approche africaine. L'article 14, qui réaffirme le respect de la souveraineté des États, reflète également ces préoccupations. L'article 15, qui indique que « les dispositions de la présente Convention n'affecteront pas l'application des traités sur l'asile », montre qu'il n'y a pas eu de dépolitisation de cette manifestation du terrorisme¹⁰⁹⁵. Il n'en demeure pas moins que, malgré leur influence, les États africains n'ont pas obtenu gain de cause sur tous les points, notamment la définition de la prise d'otages de masse. La convention est donc le fruit de compromis, reflétant les différentes positions des États. En conclusion, l'approche africaine du terrorisme international, axée sur l'autodétermination, la souveraineté et la lutte contre l'oppression, a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la convention contre la prise d'otages, façonnant son contenu et reflétant les réalités complexes de l'époque.

Section II. Le difficile traitement de la problématique du « terrorisme international » au sein du Conseil de sécurité pendant la Guerre Froide

Depuis l'adoption de la résolution 3034 (1972) et tout au long de la Guerre froide, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) s'est imposée comme l'acteur central des débats sur le terrorisme international¹⁰⁹⁶, contrairement au Conseil de sécurité (CSNU). Cette prééminence s'explique par la volonté de parvenir à une définition consensuelle du terrorisme, applicable à tous les États membres, au sein d'un organe collégial où chaque nation dispose d'une voix.

Les États africains et leurs alliés, forts de leur majorité à l'AGNU, ont ainsi pu imposer leur vision, notamment à travers la résolution 3034, qui qualifiait de terrorisme les actes de répression coloniale et raciale, reflétant une approche qui distinguait clairement le terrorisme d'État des luttes de libération nationale¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹⁵ C.L. Blakesley, « Terrorism and Hostages in International Law: A Commentary on the Hostages Convention 1979 », *Scholarly Works*, UNLV Boyd Law, n° 314, 1996, p. 233.

Il n'y aura pas de processus de dépolitisation de cette manifestation du terrorisme qu'est la prise d'otage comme l'on avait constaté par exemple dans la Convention européenne. Cela se déduit déjà de l'exception accordée aux États africains, arabes et certains États africains, mais surtout de la lecture de l'article 15 qui dispose que « les dispositions de la présente Convention n'affecteront pas l'application des traités sur l'asile ».

¹⁰⁹⁶ Directement:

A/RES/3034(XXVII) ; A/RES/3166 (XXVIII); Convention internationale contre la prise d'otages.

Ou indirectement A/RES/36/106.

¹⁰⁹⁷ Voir Deuxième Partie - Partie II – Chapitre II – Section I

Les situations visées dans les dispositions de la résolution 3034 de l'Assemblée générale des Nations Unies concernaient les actes de « répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux racistes et étrangers continuent de livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance [...] » de terrorisme international¹⁰⁹⁸. Cette résolution se référait notamment aux situations de « maintien d'une domination coloniale », à l'« occupation étrangère d'un territoire », à l'« application d'une politique de discrimination raciale et d'apartheid », à une « agression « punitive » d'un État contre un autre pays » et au « recours armé d'un État contre un autre État en dehors des conditions du droit international définissant un état de guerre »¹⁰⁹⁹.

Cette approche a influencé des conventions sectorielles, notamment la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques et la convention contre les prises d'otages et le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Certaines des situations ainsi citées correspondaient à la définition de l'agression au sens de la résolution 3314 de l'Assemblée générale des Nations Unies¹¹⁰⁰. D'autres étaient qualifiées par l'Assemblée de « menaces sérieuses contre la paix et la sécurité internationales »¹¹⁰¹. Cet organe avait ainsi déjà établi un lien entre les situations qualifiées de « menace contre la paix et la sécurité » et le « terrorisme international ». Ce lien reflétait l'approche majoritaire des États africains et leurs alliés et ce, grâce au système de vote un pays une voix¹¹⁰².

La question centrale qui se pose est de savoir comment les situations qualifiées de terrorisme d'État par l'Assemblée générale (AGNU), en dépit de l'opposition des puissances occidentales, ont été traitées au sein du Conseil de sécurité (CSNU), tant dans les débats que dans les résolutions. La problématique pourrait être

¹⁰⁹⁸ A/RES/3034(XXVII), par. 4.

¹⁰⁹⁹ A/9028, p. 26.

¹¹⁰⁰ Définition de l'agression, Résolution 3314 (XXIX), 14 décembre 1974, art. 2 et 3.

Aussi: Aggression armée israélienne contre les installations nucléaires irakiennes et ses graves conséquences pour le système international établi en ce qui concerne les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, la non-prolifération des armes nucléaires et la paix et la sécurité internationales, A/RES/40/6, 1 novembre 1985.

Il faut noter que le titre de la présente résolution parle bien d'« agression armée ». Au cours des débats en vue de son adoption, les États africains qualifiaient cette attaque d'Israël de « Terrorisme d'État ».

¹¹⁰¹ Voir notamment: Question du Sud-Ouest Africain, A/RES/1979 (XVIII), 17 décembre 1963, Alinéa 6 du préambule : « La situation [...] trouble gravement la paix et la sécurité internationales »;

Question de la Rhodésie du Sud, A/RES/2946 (XXVII), 7 décembre 1972, Alinéa 2 du préambule : « [...] la situation au Zimbabwe constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales » ;

Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/40/57, 2 décembre 1985, par. 2 : « [...] la persistance du colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations – notamment le racisme, l'apartheid, les activités des intérêts étrangers, économiques et autres, contraires à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, les violations du droit à l'autodétermination et des autres droits de l'homme fondamentaux des peuples des territoires coloniaux, et le maintien des politiques et pratiques visant à écraser les mouvements légitimes de libération nationale – [...] constitue une menace sérieuse contre la paix et la sécurité internationales » ;

¹¹⁰² Article 18 par. 1 de la Charte des Nations.

posée telle qu'avancé par le délégué israélien dans le cadre d'un débat sur le terrorisme au sein du Conseil de sécurité:

“L'assassinat de 11 athlètes israéliens à Munich en 1972 a incité le Secrétaire général à demander à l'Assemblée générale de mettre au point des mesures en vue d'éliminer le fléau du terrorisme. Les Etats arabes et leurs amis ont réuni à enterrer la question grâce à leur majorité automatique. Aujourd'hui, c'est le Conseil de sécurité qui est saisi de la question du terrorisme international, et non pas l'Assemblée générale. Si le Conseil laisse passer cette occasion qui lui est donnée d'éliminer de notre planète le fléau des terroristes, des ravisseurs, des auteurs de détournements et des maîtres chanteurs, il sombrera alors de plus en plus devant l'humanité et s'estompera dans l'histoire comme une autre grande et tragique occasion perdue”¹¹⁰³. En effet, si la composition¹¹⁰⁴ et le processus décisionnel de l'AGNU ont permis aux États africains et à leurs alliés d'imposer leur vision, il en va différemment pour le CSNU. Cet organe restreint, dominé par les cinq membres permanents détenteurs d'un droit de veto, est perçu avec scepticisme par les petits États, qui le considèrent comme un instrument au service des grandes puissances¹¹⁰⁵.

Dès lors, l'approche du CSNU en matière de lutte contre le terrorisme est sujette à question, notamment en ce qui concerne la qualification de terrorisme d'État appliquée par l'AGNU aux pratiques de certains membres

¹¹⁰³ S/PV.1939, p.17 par. 130.

¹¹⁰⁴ L'on dénonçait sa présumée illégitimité du fait de sa composition par les cinq membres permanents : J. Krasno, « Legitimacy, Representation, and Accountability: A Proposal for UN Security Council Reform », *Yale Journal of International Affairs*, vol. 1, n° 2, 2006, p.93.

Sur sa composition, certains parlaient même de “racisme”: R. Bachand, *Les subalternes et le droit international, Une critique politique*, op. cit., p. 96 et 98.

M. Binder et M. Heupel, « The legitimacy of the UN Security Council: evidence from recent General Assembly debates », *International Studies Quarterly*, vol. 59, n° 4, 2015, p. 238;

B.Z. Winther, « A review of the Academic Debate about United Nations Security Council Reform », *The Chinese Journal of Global Governance*, vol. 6, n° 2, 2020, p. 71.

Certains s'interrogeaient sur la représentativité des Etats du tiers-Monde comme membres permanents:

A. Fritzgerald, « Security Council reform: creating a more representative body of the entire U.N. Membership », *Pace International Law Review*, vol. 12, n° 2, 2000, pp. 317-347.

Question de la transparence du processus décisionnel du Conseil de sécurité: J.S. Teja, « Expansion of the Security Council and Its Consensus Procedure », *Nederlands Tijdschrift Voor International Recht*, vol. 16, n° 2, 1969, pp. 116-143 ; A. Aust, « The procedure and practice of the security council today », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 245, 1993, pp. 289-417;

¹¹⁰⁵ A. Anghie, « Colonialism and the birth of international institutions: the Mandate System of the League of Nations », in *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 115-195.

permanents et de leurs alliés. Sa fonction¹¹⁰⁶, sa nature et la portée des résolutions du CSNU¹¹⁰⁷, en particulier celles adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, sont au cœur de la problématique. L'article 39 de la Charte, qui habilite le CSNU à constater les menaces contre la paix et à décider des mesures coercitives, confère à cet organe un pouvoir considérable. Comme le souligne Robert Kolb, cette qualification est la "porte d'entrée" du Chapitre VII¹¹⁰⁸. Seul le CSNU peut autoriser le recours à la force, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'interprétation et à l'application de cette prérogative¹¹⁰⁹.

La pratique de certains États consistant à justifier des attaques armées contre des mouvements de libération nationale au nom de la lutte contre le terrorisme, en l'absence d'une définition consensuelle de ce dernier, accentue cette préoccupation¹¹¹⁰. La question du "seuil" à franchir pour que l'article 39 soit applicable se pose avec acuité¹¹¹¹.

¹¹⁰⁶ Les rédacteurs de la Charte ont souhaité conférer un pouvoir considérable à cet organe. En vertu de l'article 24.1 de la Charte des Nations Unies,

« afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom ».

A. Peters, « Ch.V The Security Council, Functions and Powers, Article 24 », in B. Simma et al. (éds), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 785-839.

¹¹⁰⁷ En particulier l'iter portant à la qualification de certaines situations portant au déclenchement du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et en particulier au processus de définition ou qualification de certains actes :

N. Krisch, « Ch. VII Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression, Article 39 », in B. Simma et al. (éds), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 1290-1320; Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif du 21 juin 1971 : Recueil C.I.J. 1971), par.116.

¹¹⁰⁸ R. Kolb, *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 88.

¹¹⁰⁹ Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J., Recueil 1962, p. 161-168

¹¹¹⁰ Voir notamment Plainte de la Tunisie, S/RES/573 (1985), 4 octobre 1985.

¹¹¹¹ R. Kolb, *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*, op. cit., p. 104.

Voir notamment B. Conforti, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », in R.-J. Dupuy (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Dordrecht-Boston-Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 51-60;

Voir E. De Wet et M. Wood, « Peace, Threat to the », in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford University Press, 2022; A. Lopez-Claros, A.L. Dahl et M. Groff, « UN Executive Council: Beyond an Outdated paradigm », in A. Lopez-Claros et al. (éds), *Reforming the Central Institutions of The United Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, p. 132;

Aussi: *Le procureur c/ Dusko Tadic, Alias « Dule », Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 1995, par. 33 :

« [Même si l'art.39 confère un large] pouvoir au Conseil de sécurité, ses pouvoirs ne sont pas illimités [...]. La décision selon laquelle il existe une menace contre la paix n'est pas totalement discrétionnaire puisqu'elle doit rester, pour le moins, dans les limites des Buts et Principes de la Charte ». La Cour rappelle tout de même que dans le processus d'évaluation et de qualification de certaines situations de « menace contre la paix », il faut regarder la pratique établie du Conseil de sécurité et son interprétation partagée par les membres des Nations Unies en générale. (Par. 33).

Aussi : *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Avis consultatif du 8 juillet 1996 : Recueil C.I.J. 1996*, Par. 70: « La Cour rappellera que les résolutions de l'Assemblée générale, même si elles n'ont pas force obligatoire, peuvent parfois avoir une valeur normative. Elles peuvent, dans certaines circonstances, fournir des éléments de preuve

En somme, il s'agit d'analyser comment les situations qualifiées de terrorisme d'État par les États africains et leurs alliés, et de terrorisme international par les grandes puissances au sein de l'AGNU, ont été traitées lors des débats au sein du Conseil de sécurité (CSNU). Il convient également de déterminer si et comment ces différentes vues se sont traduites en résolutions. Cette démarche implique aussi l'analyse des pratiques étatiques en matière de recours à la force contre le terrorisme. À travers un cas pratique, nous examinerons les fondements juridiques invoqués par les États pour justifier leurs actions, et la manière dont ces justifications ont été perçues par les États africains.

Dans cette section, nous analyserons d'abord (A) la position des États membres du Conseil de sécurité sur cette question au cours des débats. Ensuite (B), nous examinerons les formes de recours à la force par certaines puissances au nom de la lutte contre le terrorisme.

A. Traitement de la notion de « terrorisme international » au Conseil de sécurité pendant la Guerre froide

Cette partie A examinera la dialectique définitionnelle du terrorisme sous deux angles. D'abord (1), nous analyserons la notion de terrorisme telle qu'envisagée par les différents groupes (1.a) et les critiques adressées au Conseil de sécurité par les États africains (1.b). Ensuite (2), nous analyserons les résolutions du Conseil de sécurité en matière de terrorisme durant la Guerre froide à travers cette même dialectique.

1. Terrorisme : divergences conceptuelles et critiques du Conseil de sécurité

a. Débats au CSNU : divergences africaines et occidentales sur la notion de terrorisme

Durant la Guerre froide, l'émergence du droit international relatif au terrorisme a trouvé un écho particulier au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU). Les débats qui s'y sont tenus ont reflété les divergences observées à l'Assemblée générale (AGNU) concernant la qualification des actes terroristes. Cependant, les résolutions adoptées par le CSNU ont davantage illustré les dynamiques de pouvoir et les équilibres géopolitiques au sein de cet organe restreint, plutôt que la simple règle de la majorité.

En principe, les États africains et les États des États périphériques croient aux fonction et rôle du Conseil de sécurité. À cet égard, l'Inde disait au nom du Mouvement des pays non alignés que le Conseil de sécurité " s'acquitte de la responsabilité qui lui incombe au premier chef en vue d'assurer le maintien de la paix et de

importants pour établir l'existence d'une règle ou l'émergence d'une *opinio juris*. [...] des résolutions successives peuvent illustrer l'évolution progressive de l'*opinio juris* nécessaire à l'établissement d'une règle nouvelle ».

Le Conseil de sécurité, malgré son pouvoir discrétionnaire, doit tenir compte des résolutions de l'Assemblée générale sur le terrorisme. Il doit examiner ces résolutions dans leur ensemble, y compris les votes « contre » et les abstentions. Il arrive d'ailleurs qu'il se réfère à des résolutions de l'AGNU adoptées de façon consensuelle. Voir par exemple la résolution 579(1985) du Conseil de sécurité qui rappelle la résolution 40/61 de l'Assemblée générale, adoptée de manière consensuelle (Alinéa 4 du Préambule).

la sécurité internationales par une application rapide et efficace des dispositions prévues par la Charte en matière de sécurité collective. [...] Les pays non alignés ont toute confiance dans le Conseil de sécurité, l'un des organes principaux de l'Organisation des Nations Unies, en plaçant en lui leur espoir dans les efforts qu'ils font pour préserver et consolider leur indépendance politique durement gagnée et pour se garder de toute ingérence ou de toute intervention de l'extérieur sous quelque prétexte que ce soit"¹¹¹².

Toutefois, la crainte d'une instrumentalisation du CSNU par les grandes puissances, minoritaires à l'AGNU, pour imposer leur vision ou bloquer celle des États du Sud, s'est avérée en partie fondée¹¹¹³. En effet, peu de résolutions du CSNU ont explicitement traité de situations qualifiables de terrorisme durant cette période. Bien que la notion de "terrorisme international" ait été rarement mentionnée dans les résolutions du CSNU avant 1985, les États membres y ont fait référence lors des débats. Les désaccords quant à la qualification des actes, des acteurs et des protagonistes ont reproduit les tensions entre les approches africaines et occidentales.

a.1. Terrorisme : l'approche africaine dans les débats du Conseil de sécurité

Jusqu'en 1985, le Conseil de sécurité n'a adopté aucune résolution dans laquelle était évoquée expressément la notion de « terrorisme ». Plusieurs situations avaient pourtant été qualifiées comme telles au cours des débats du Conseil pendant la période indiquée. On peut signaler deux catégories de situations pour lesquelles, au cours des débats, certains États africains membres du Conseil de sécurité et leurs alliés ont évoqué une notion de « terrorisme » proche de l'approche africaine.

Il s'agit d'une part des situations que le Conseil de sécurité avait condamnées en tant qu'actes de certaines puissances ou de leurs alliés en violation de la souveraineté, de l'espace aérien et de l'intégralité territoriale ou d'actes non conformes aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, à l'encontre d'autres États plus faibles¹¹¹⁴. Dans certains cas, les situations qualifiées de terrorisme par les États africains et qui visaient l'imposition d'une forme politique et économique dans un petit État avaient pris la forme d'un embargo économique¹¹¹⁵. Le caractère institutionnel de certains de ces actes de terrorisme d'État se manifestait dans

¹¹¹² S/PV.2683, 24 avril 1986, p. 6.

¹¹¹³ Voir notamment: Plainte de l'Iraq : Lettre, en date du 8 juin 1981, adressée au Président du Conseil de sécurité par le chargé d'affaires de la mission permanente de l'Iraq auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/14509), S/PV.2280, p. 18 par. 165.

¹¹¹⁴ Voir notamment : Examen des questions relatives à l'Afrique dont le Conseil de sécurité est actuellement saisi et application des résolutions pertinentes du Conseil, S/PV/1639, 4 février 1972 ; La situation en Namibie, S/RES/323, 6 décembre 1972 ; Plainte de la Zambie, S/RES/328, 10 mars 1973 ; La situation au Moyen-Orient, S/RES/331, 20 avril 1973 ; La situation au Moyen-Orient, S/RES/332, 21 avril 1973 ; Détournement d'un avion libanais, S/RES/337, 15 août 1973 ; Namibie, S/RES/532, 31 mai 1983 ; Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud, S/RES/545, 20 décembre 1983 ; Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud, S/RES/546, 6 janvier 1983 ; Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud, S/RES/567, 20 juin 1985 ; J. Dugard, « Towards the definition of international terrorism », *op. cit.*

¹¹¹⁵ S/RES/562 (1985).

la terminologie employée. Par exemple, au lendemain des révoltes de Soweto en Afrique du Sud, le représentant de la Tanzanie, s'exprimant au nom du Groupe africain à l'ONU, a demandé une réunion du Conseil de sécurité. Il a décrit les actes du régime sud-africain en ces termes : « Au cours des dernières 48 heures, les autorités racistes sud-africaines se sont lancées dans une aventure folle de meurtres, de tueries, de mutilations d'innocents, y compris d'étudiants, sans même épargner les écoliers »¹¹¹⁶. Lors des débats sur les violences commises par le régime d'apartheid contre la population de Soweto, le représentant du Pan Africanist Congress (PAC) a parlé de « policiers terroristes »¹¹¹⁷, une expression qui, en juxtaposant ces deux termes, semble relever de l'oxymore.

Les crises au Moyen-Orient et dans certains États africains ont dominé les débats du Conseil de sécurité en 1973. Sur 77 réunions tenues, 38 y ont été consacrées, contre seulement 10 l'année précédente¹¹¹⁸. Selon les États agressés ou leurs alliés, s'exprimant au cours des débats au sein du Conseil, ces actes constituaient du terrorisme international – dans certains cas on parle de terrorisme d'État. Certaines craintes étaient ainsi exprimées : « nous savions que l'Afrique du Sud allait chanter en écho l'hymne du terrorisme contre l'Afrique et envahir à son tour la Zambie, l'Angola et le Mozambique »¹¹¹⁹.

Dans le cadre de débats relatifs à des actes d'agression d'Israël contre des États de la région, le représentant de la Libye déclarait que « l'histoire nous montre que le racisme implique le terrorisme. Le sionisme, qui est un mouvement à la fois raciste et terroriste, a commis des atrocités contre le peuple palestinien. Les organisations terroristes sionistes ont massacrés des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants arabes »¹¹²⁰. A la même occasion, le représentant de l'Égypte qualifiait la politique expansionniste israélienne à Jérusalem et sur la rive occidentale de « dangereuses actions terroristes »¹¹²¹.

¹¹¹⁶ La situation en Afrique du Sud: massacre et actes de violence commis par le régime d'apartheid d'Afrique du Sud à Soweto et dans d'autres régions, S/PV.1929, 18 juin 1976, p. 11 par. 86.

¹¹¹⁷ *Ibid.*, par. 66.

¹¹¹⁸ P. Tavernier, « L'année des Nations Unies, problèmes juridiques - 1973 », *Annuaire français de droit international*, vol. 19, 1973, p. 617.

¹¹¹⁹ Plainte de la Zambie contre l'Afrique du Sud : lettre en date du 19 juillet 1976, adressée au Président du Conseil de sécurité par le chargé d'affaires par interim de la mission permanente de la Zambie auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/12147/, S/PV.1948, 30 juillet 1976, p. 10 par. 81.

¹¹²⁰ Demande du Pakistan et de la République arabe libyenne tendant à ce que le Conseil de sécurité examine la grave situation résultant des récents événements survenus dans les territoires arabes occupés, Lettre, en date du 19 mars 1976, adressée au Président du Conseil de sécurité par les représentants permanents du Pakistan et de la République arabe libyenne auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/12017), », S/PV.1893, 22 mars 1976, p.5 par. 41; Demande du Pakistan et de la République arabe libyenne tendant à ce que le Conseil de sécurité examine la grave situation résultant des récents événements survenus dans les territoires arabes occupés, Lettre, en date du 19 mars 1976, adressée au Président du Conseil de sécurité par les représentants permanents du Pakistan et de la République arabe libyenne auprès de l'organisation des Nations Unies (S/12017), S/PV.1899, 25 mars 1976, p. 16 par. 107: Le représentant de la Libye estime que l'entité sioniste est terroriste par nature.

¹¹²¹ S/PV.1893, p. 12 par. 102.

Lors des débats relatifs à la « plainte du Botswana contre le régime illégal en Rhodésie du Sud concernant des violations de sa souveraineté territoriale », le représentant du Mozambique avait soutenu que les « régimes minoritaires racistes d'Afrique australe, dans un effort désespéré pour essayer d'endiguer le mouvement irréversible de libération nationale des peuples du Zimbabwe, de Namibie et Afrique du Sud décidés à délivrer leur patrie bien-aimée du colonialisme, de l'occupation illégale et du racisme, ont délibérément cherché à étendre à toute la région les conflits qui existent à l'intérieur de leurs propres frontières »¹¹²². Il poursuivra son intervention ainsi : « L'Afrique australe aurait été le théâtre [...] d'enlèvements de nationalistes, de tueries de villageois, d'acte de terrorisme, d'invasions, d'agressions militaires [...] »¹¹²³.

De la même manière, les États parlaient d'« actes d'agression commis par les terroristes de Salisbury contre les États africains indépendants »¹¹²⁴, d'« actes d'agression répétés commis contre les États indépendants d'Afrique par des terroristes stationnés à Pretoria et à Salisbury »¹¹²⁵, ou encore d'« entreprises terroristes »¹¹²⁶. Les « terroristes de Pretoria et Salisbury »¹¹²⁷ se seraient « organisés en terroristes internationaux en vue de harceler les États africains indépendants et d'infliger des souffrances indicibles aux peuples innocents et sans défense de ces mêmes États africains »¹¹²⁸.

Lors d'un débat afférent à une situation analogue le représentant d'un État africain a demandé au régime de Pretoria d'« arrêter la mise en œuvre du plan de « bantoustanisisation » et [de] mettre un terme définitif à tous types de terrorisme généralisé, de répression, [...] et d'emprisonnement de [leur] peuple »¹¹²⁹.

Ces situations ainsi qualifiées d'actes de terrorisme dans le cadre d'autres débats au sein du Conseil de sécurité ne se limitent pas aux violations de l'intégrité territoriale, notamment par des attaques armées. Elles s'étendent à ce que le représentant du Zimbabwe définira comme une forme de « terrorisme économique », en se référant à l'imposition d'un embargo économique par les États-Unis à l'encontre du Nicaragua, « pour amener ce petit État d'Amérique centrale à renoncer au système social et politique qu'il a choisi »¹¹³⁰.

Il ressort de l'examen des réactions des États de la périphérie relatives aux situations qu'ils qualifient de « terrorisme tout court, terrorisme d'État ou de terrorisme économique » que ce qui est dénoncé est moins

¹¹²²Plainte du Gouvernement du Botswana contre le régime illégal en Rhodésie du Sud concernant des violations de sa souveraineté territoriale, contenue dans la lettre en date du 22 décembre 1976 adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Botswana auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/12262), S/PV. 1985, 14 janvier 1977, p.2 par.6.

¹¹²³*Ibid.*, p.2 par. 9.

¹¹²⁴*Ibid.*, par. 76.

¹¹²⁵*Ibid.*, par. 78.

¹¹²⁶*Ibid.*

¹¹²⁷*Ibid.*, par. 84.

¹¹²⁸*Ibid.*, par.87

¹¹²⁹La situation en Namibie, S/PV.1758, 11 décembre 1973 ,p. 6 par. 38.

¹¹³⁰ S/PV.2580, p.21.

la nature ou la gravité de l'acte en tant que tel que l'effet visé à savoir installer un climat de terreur¹¹³¹ L'un des buts étant de dans l'entreprise de « renforcer la politique de répression et de mettre en place les méthodes les plus brutales [était] de briser la résistance des autochtones »¹¹³². Cela émerge des nombreuses déclarations des États périphériques. Par exemple, dans la situation qui prévalaient en Rhodésie du Sud, un représentant retenait que « les racistes blancs de l'Afrique australe continue[ai]nt à faire régner la terreur, à appliquer la répression »¹¹³³ ou encore faisait allusion au « régime de terreur fasciste et policier qui sévissait en Namibie »¹¹³⁴.

L'objectif des actes de terrorisme perpétrés par les États terroristes et dénoncés par les petits États était de « semer la terreur »¹¹³⁵, de la faire « régner »¹¹³⁶, de « terroriser et intimider les populations »¹¹³⁷. Pour conduire ces opérations, les États qualifiés de terroristes faisaient recours à « un appareil de terreur et de répression »¹¹³⁸, « une politique de terreur »¹¹³⁹, et de la « terreur institutionnalisée »¹¹⁴⁰, d'où le recours à la notion de « terrorisme d'État »¹¹⁴¹.

En résumé, selon la tendance ainsi exposée, le terrorisme était défini comme une série d'actions planifiées, organisées et institutionnalisées (politique ou régime de terreur) par un ou une association d'États, perpétrées par des acteurs définis comme « terroristes », agissant singulièrement ou conjointement. La terreur qui est créée à travers cette série d'actions constitue aussi bien un moyen qu'une fin. Les différentes manifestations de ce qui est qualifié de terrorisme d'Etat par les Etats africains (violation de l'intégrité territoriale et aérienne, violation des droits de l'homme, embargo) sont un instrument pour atteindre l'objectif qui est celui de créer un « climat de terreur ». Le climat de terreur est une fin intermédiaire car elle

¹¹³¹Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud, S/RES/428, 6 mai 1978 ; Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud, S/PV. 2078, 6 mai 1978, par. 89.

Voir notamment G. Le Floch, « Approche de droit international dans l'identification du terrorisme au regard de l'État », *op. cit.*, p. 25.

¹¹³² Question de la situation en Rhodésie du Sud: lettre en date des 2 et 30 août 1963, adressées au Président du Conseil de sécurité au nom des représentants de 32 Etats Membres (S/5382 et S/5409), S/PV.1194, 30 avril 1965, p. 14 par. 57.

¹¹³³La situation en Namibie, Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 319 (1972) du Conseil de sécurité concernant la question de Namibie (10832) et Corr. 1), 6 décembre 1972, S/PV/1682, P.3.

¹¹³⁴*Ibid.*, p. 6.

¹¹³⁵Plainte du Kenya, au nom du Groupe des Etats d'Afrique à l'organisation des Nations Unies, concernant l'acte d'agression perpétré par l'Afrique du Sud contre la République populaire d'Angola, S/PV/1906, 31 mars 1976, p. 5 par.30. Voir aussi :

Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud, S/PV/ 2078, 6 mai 1978, par. 68, 89, 176.

¹¹³⁶*Ibid.*, par.149 ; S/PV.1885, p.7 par. 29.

¹¹³⁷Question concernant la situation en Rhodésie du Sud, Documents officiels, S/PV. 2196, 2 février 1980, p. 8 par.51.

¹¹³⁸Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud, S/PV. 2078, 6 mai 1978, par. 65.

¹¹³⁹Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud: Lettre, en date du 13 juin 1985, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de l'Angola auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/17267), S/PV/2597, 20 juin 1985, p.15 par.118.

¹¹⁴⁰*Ibid.*, p.14 par. 134.

¹¹⁴¹*Ibid.*, p.3 par. 22.

sert à atteindre l'objectif final qui est celui de maintenir un *statu quo* (dans le cas de la colonisation ou de l'occupation d'un territoire, l'objectif est d'inhiber toutes volontés de résistance), de perpétuer une domination ou d'imposer une vision politique, culturelle ou économique. Les États sont les principaux acteurs visés, leur responsabilité étant engagée en droit international. Les exécutants individuels ont un rôle secondaire, limitant la coopération pénale internationale. Ces qualifications n'ont pas influencé les résolutions du Conseil de sécurité, qui par exemple, dans le cas de l'Afrique du Sud en Angola, face à de nombreuses accusation de terrorisme d'Etat exprimées par Madagascar¹¹⁴², a retenu les qualifications d'"acte d'agression" et de "violation de souveraineté", sans mentionner le terrorisme¹¹⁴³.

Au cours des mêmes débats, quelle était l'approche générale des Etats occidentaux en la matière?

a.2. Débats au Conseil de sécurité : le terrorisme selon l'approche occidentale

Il serait inexact d'attribuer exclusivement aux États occidentaux l'approche du terrorisme développée au sein du Conseil de sécurité (CSNU). Cette approche reflétait davantage la position de certains anciens États coloniaux et de leurs alliés, notamment à l'égard de l'Afrique du Sud, de la Rhodésie et d'Israël, souvent perçus comme formant un axe commun en raison de leurs actions et de leurs liens avec les États-Unis.

Ces États dénonçaient deux catégories de situations : d'une part, ils qualifiaient de terroristes les mouvements de résistance luttant contre leurs politiques de colonisation, d'apartheid ou d'oppression dans les territoires qu'ils occupaient. D'autre part, ils justifiaient leurs attaques contre l'intégrité territoriale d'États voisins ou d'autres États présumés soutenir ces mouvements, en les accusant de ne pas empêcher la préparation d'attaques contre leur propre territoire¹¹⁴⁴. Cela incluait également des actions militaires d'un État visant un autre État qu'il considérait comme oppresseur¹¹⁴⁵.

Ainsi, plus précisément, ces États, accusés de terrorisme par les États africains, utilisaient également le terme "terrorisme" dans leurs discours, mais ce à travers un tout autre registre langagier. Ainsi, Israël, dans la motivation de ses actions contre la Tunisie ou l'Égypte, affirmait que « le terrorisme arabe menaçait la

¹¹⁴²*Ibid.*, p. 3 par. 22.

¹¹⁴³*Ibid.*, par. 1,2.

¹¹⁴⁴ La situation au Moyen-Orient: Résolution 331 (1973) du Conseil de sécurité, S/PV.1733, 20 juillet 1973, p.9 par.82. Israël affirmait ce qui suit: "82. Il faut rappeler que Les groupes de terroristes palestiniens qui prétendent parler au nom des droits des Palestiniens et qui sont activement appuyés par l'Égypte elle-même proclament ouvertement que la destruction d'Israël est leur objectif. C'est ce qui est quotidiennement réaffirmé sur les ondes de la radio du Caire, en pleine connaissance du Gouvernement égyptien et avec son consentement".

¹¹⁴⁵ *Ibid.*, p.16 par.144: 2: Israël se prononçait comme suit relativement à l'attaque des forces armées Égyptiennes: "Israël par tous les moyens dont elles disposent, soit par des affrontements militaires généralisés, soit par des attaques d'un terrorisme barbare et meurtrier dirigé contre d'innocents civils, ont été enfin repoussées et rejetées en 1967[...]".

structure même de la vie internationale »¹¹⁴⁶ et à ce titre, évoquait les « massacres de Lod, meurtres de Munich, carnage de Khartoum, attaques de Nicosie »¹¹⁴⁷.

Selon cet Etat, ce sont ces actes qui correspondent au « terrorisme international » et ses « auteurs et organisateurs » ainsi que ceux qui leur donnent « asile et appui » devraient être poursuivis¹¹⁴⁸. Israël dénonçait « l'incapacité de l'[ONU] de faire face au terrorisme international »¹¹⁴⁹, en particulier à la « menace de terrorisme arabe »¹¹⁵⁰. Il conclura en affirmant que

« ceux qui espèrent que le monde sera débarrassé des assassins d'hommes, de femmes et d'enfants sans défense, ceux qui prient pour que des massacres tels que ceux de Lod, de Munich, de Khartoum et d'Athènes ne se reproduisent plus jamais peuvent être par conséquent certains qu'Israël ne les trahira pas. Le Gouvernement israélien poursuivra avec une détermination et une fermeté inébranlables sa lutte contre le terrorisme arabe. Il continuera de protéger la vie de ses citoyens. Il poursuivra sans quartier les assassins de l'innocent. Il les poursuivra et les frappera jusqu'à ce que l'humanité soit libérée de leur cruauté sanguinaire »¹¹⁵¹. Pour Israël, les actions pour lesquelles il est accusé de terrorisme ne sont rien d'autre que des « actions de défense »¹¹⁵².

Sur le plan interne, l'Afrique du Sud instrumentalisait les normes nationales antiterroristes pour réprimer toute forme de revendication des populations africaines sur son territoire. Elle qualifiait de terroristes toutes les personnes noires organisées en groupe pour résister à sa politique d'apartheid, et considérait chacune de leurs actions de résistance comme des actes de terrorisme¹¹⁵³. Par ailleurs, cet Etat justifiait ses actions, notamment la violation de l'intégrité territoriale de ses voisins, en affirmant que « le Mouvement populaire pour la libération de l'Angola fourni[ssait] des facilités à des milliers de terroristes de l'African National Congress d'Afrique du Sud sur son territoire. [...] Le gouvernement du MPLA ne l'a pas démenti, pas plus qu'il n'a démenti qu'il appuie les attaques terroristes de la South West Africa People's Organization contre le Sud-Ouest africain »¹¹⁵⁴. Dans leurs justifications, ces États semblaient considérer comme licite le recours à la force sur le territoire ou dans l'espace aérien d'un État souverain au nom de la lutte contre le terrorisme international. Ils prétendaient répondre à une violation du principe selon lequel

¹¹⁴⁶La situation au Moyen-Orient, S/PV.1710, 20 avril 1973, p.9 par.77.

¹¹⁴⁷*Ibid*, p. 9 par. 78.

¹¹⁴⁸*Ibid.*, p. 9 par.79, 80.

¹¹⁴⁹La situation au Moyen-Orient, S/PV.1740, 15 août 1973, par.56.

¹¹⁵⁰*Ibid.*, par.54.

¹¹⁵¹*Ibid*, par.60.

¹¹⁵²*Ibid.*, par.54.

Dans le chapitre B de cette section, nous exposerons certains aspects de la vision israélienne concernant le concept de légitime défense préventive.

¹¹⁵³ La situation en Afrique du Sud: massacres et actes de violence commis par le régime d'apartheid d'Afrique du Sud à Soweto et dans d'autres régions, S/PV. 1929, 18 juin 1976, par. 36,93.

¹¹⁵⁴S/PV/2597, par. 57, 58.

« [c]haque État a le devoir de s'abstenir d'organiser ou d'encourager des actes de [...]terrorisme sur le territoire d'un autre État, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force »¹¹⁵⁵.

En tout état de cause, il est opportun de rappeler qu'en vertu de la résolution 2621 de 1970 de l'Assemblée Générale des Nations Unies,

« [l'Assemblée Générale] réaffirme le droit inhérent des peuples coloniaux de lutter, par *tous les moyens nécessaires dont ils peuvent disposer*, contre les puissances coloniales qui répriment leur aspiration à la liberté et à l'indépendance »¹¹⁵⁶ (Nous soulignons).

Au cours des débats préliminaires à l'adoption de cette résolution, le Portugal s'était interrogé sur la portée de l'expression « par tous les moyens nécessaires », et sur la question de savoir si celle-ci comprenait également le recours aux armes car il y voyait une contradiction avec les dispositions de la Charte. Selon lui le droit à la légitime défense prévu par l'article 51 de la Charte était destiné aux États et pas aux acteurs non-étatiques¹¹⁵⁷.

Le paragraphe 6 de la résolution 2621 de 1970 qui affirme que:

« Tous les combattants de la liberté en détention seront traités conformément aux dispositions pertinentes de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, du 12 août 1949 » montre bien qu'il s'agit d'un droit pour les mouvements de libération nationale de recourir à la force.¹¹⁵⁸

Les mouvements de libération nationale pouvaient-ils bénéficier d'une assistance ? Si oui, de quelle nature ?

Sur ce point, il convient de rappeler les dispositions du paragraphe 3 de la résolution 2621 qui affirme que « Les États Membres apporteront toute *l'assistance morale et matérielle* nécessaire aux peuples des territoires coloniaux dans leur lutte pour accéder à la liberté et à l'indépendance ».

Par ailleurs, selon la résolution 2625 de 1970,

« Tout État a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples mentionnés ci-dessus dans la formulation du présent principe de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance. *Lorsqu'ils réagissent et résistent à une telle mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples*

¹¹⁵⁵A/RES/2625 (XXV).

¹¹⁵⁶A/RES/2621 (XXV), par. 2.

Sur cette question, se référer à la Partie I au Chapitre sur la Portée de la Déclaration d'octroi de l'indépendance. P. 68 et suivant.

¹¹⁵⁷A.PV.1862, p. 20 par. 208.

¹¹⁵⁸Sur ce point, voir notamment A.-H. Béranger, « Décolonisation et droit des peuples selon le droit international », *Le Genre humain*, n° 44, 2005, pp.149-151.

sont en droit de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte ». (Nous soulignons).

Selon ces deux textes, les mouvements peuvent bénéficier d'assistance qui ne soit pas contraire aux buts et principes de la Charte.

Lors d'une autre occasion de justification de ces actes d'agression contre l'intégrité territoriale de l'Angola, l'Afrique du Sud expliquait que « pour stabiliser la situation à la frontière, l'Afrique du Sud a étudié la possibilité de créer une forme de mécanisme mixte Afrique du Sud – Angola de maintien de la Paix »¹¹⁵⁹. Face au refus de l'Angola, elle a dit qu'elle continuerait de prendre toutes mesures qui pourraient être nécessaires pour défendre les habitants du Sud-Ouest africain/Namibie *contre la campagne de terreur de la SWAPO* »¹¹⁶⁰ (nous soulignons). Poursuivant, il déclarait que « [m]algré les avertissements réitérés à la SWAPO ainsi que les appels au Gouvernement angolais lui demandant de contrôler les activités militaires de la SWAPO, il a été prouvé abondamment que la SWAPO était résolue à lancer une *opération terroriste de grande ampleur* »¹¹⁶¹ et que « des renseignements plus détaillés ont été obtenus de *deux terroristes* du huitième bataillon de la SWAPO qui, après leur arrestation, ont reconnu faire partie d'une équipe de sabotage et de reconnaissance »¹¹⁶² (nous soulignons).

De même, l'Afrique du Sud qualifiait les membres de l'ANC de terroristes et leurs actions contre l'apartheid d'actes de terrorisme¹¹⁶³.

En conclusion, l'analyse des débats au Conseil de sécurité (CSNU) révèle une instrumentalisation de la notion de "terrorisme" par certains États, principalement d'anciens colonisateurs et leurs alliés. Ces États ont redéfini le terrorisme pour légitimer leurs actions oppressives et leurs interventions militaires, en qualifiant de "terroristes" les mouvements de résistance et en justifiant leurs attaques contre les États soutenant ces mouvements.

Cette approche sélective du terrorisme a permis de diaboliser l'opposition et de justifier des violations du droit international, telles que l'ingérence dans les affaires intérieures d'autres États et l'usage de la force. Les discours tenus par Israël et l'Afrique du Sud illustrent cette instrumentalisation, où le terme "terrorisme" est utilisé pour délégitimer l'adversaire et justifier des actions présentées comme de la légitime défense.

¹¹⁵⁹ Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud: Lettre, en date du 19 septembre 1985, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de l'Angola de l'Organisation des Nations Unies (S/17474), 20 septembre 1985. S/PV.2606, p. 4 par. 32.

¹¹⁶⁰ *Ibid.*

¹¹⁶¹ *Ibid.*, p. 4 par. 33.

¹¹⁶² *Ibid.*, p. 4 par. 34.

¹¹⁶³ Plainte du Botswana contre l'Afrique du Sud, Lettre, en date du 26 septembre 1985, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant du Botswana auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/17497), S/PV.2609, 30 septembre 1985, p. 4 par. 7.

Il est important de noter que cette approche a été contestée par de nombreux États, en particulier ceux issus du mouvement des non-alignés, qui ont défendu le droit des peuples à l'autodétermination et à la résistance contre l'oppression. Il est par ailleurs important de préciser que cette approche n'a pas influencé les résolutions du Conseil de sécurité pendant la période de la Guerre froide, qui constitue l'objet de cette analyse. En d'autres termes, bien que ces États aient tenté de redéfinir le terrorisme pour justifier leurs actions, le Conseil de sécurité n'a pas adopté de résolutions qui reflètent cette vision. Cette absence d'influence s'explique notamment par les divergences entre les deux approches au sein du Conseil, en raison du fait que les membres du Conseil de sécurité avaient des visions divergentes sur la notion de terrorisme, reflétant les tensions plus larges de la Guerre froide. Ainsi, l'absence de consensus sur une définition du terrorisme a rendu difficile l'adoption de résolutions spécifiques sur cette question.

b. Critiques adressées au Conseil de sécurité par les États africains

Les États africains et leurs alliés critiquaient vivement les mesures prises par le Conseil de sécurité à l'égard d'Israël, de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie, qu'ils jugeaient insuffisantes pour contrer les actes de « terrorisme d'État » perpétrés contre les États africains et les États périphériques. Ils mettaient en doute l'efficacité des résolutions adoptées et dénonçaient l'influence des grandes puissances.

De nombreux États soulignent l'importance cruciale de la responsabilité du Conseil de sécurité face aux situations graves et dangereuses de terrorisme international, en particulier concernant les actions d'Israël¹¹⁶⁴.

De l'avis du représentant du Maroc,

« le Conseil de sécurité [doit prendre] des décisions claires et fermes fondées sur les trois considérations fondamentales suivantes, qui doivent nous inspirer dans tout conflit opposant les forces de l'idéal patriotique aux forces de l'impérialisme archaïque: premièrement, l'appui sans réserve aux mouvements de libération nationale en vue d'une indépendance immédiate, sans équivoque ni ambiguïté; deuxièmement, la condamnation de tous les actes de violence et d'extermination perpétrés par la puissance coloniale qui, par les crimes qu'elle commet, ouvre un cercle vicieux infernal; troisièmement, des sanctions appropriées dans le cas où la puissance coloniale compliquerait la situation par l'accentuation du régime de terreur qui, par la force des choses, amène une détérioration de la situation internationale. [...]. Le "trépied" que forment ces trois considérations est d'une importance capitale"¹¹⁶⁵.

¹¹⁶⁴ S/PV.1893, p. 13 par. 104.

¹¹⁶⁵ Lettre, en date du 26 mai 1961, adressée au Président du Conseil de sécurité par les représentants de l'Afghanistan, de l'Arabie Saoudite, de la Birmanie, du Cambodge, du Cameroun, de Ceylan, de Chypre, du Congo (Brazzaville), du Congo (Léopoldville), de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, de l'Éthiopie, de la Fédération de Malaisie, du Gabon, du Ghana, de la Guinée, de la Haute-Volta, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Irak, de l'Iran, du Japon, de la Jordanie, du Laos, du Liban, du Libéria, de la Libye, de Madagascar, du Mali, du Maroc, du Népal, de la Nigéria, des Philippines, de la République

Les résolutions du Conseil de Sécurité étaient insuffisantes et ne constituaient pas de véritables mesures capables de contraindre les États agresseurs à renoncer à leurs actions.

Par exemple, lors du détournement d'un avion civil libanais par Israël en 1973¹¹⁶⁶, un projet de résolution, présenté par la Guinée, l'Inde, l'Indonésie, Panama, le Pérou, le Soudan et la Yougoslavie, condamnant Israël pour violation de l'intégrité territoriale du Liban fut bloqué par le veto des États-Unis¹¹⁶⁷. La résolution finalement adoptée, la résolution 337 (1973), condamnait uniquement la violation de l'intégrité territoriale du Liban, sans mentionner le terrorisme d'État¹¹⁶⁸.

Dénonçant les dispositions de la résolution votée, la délégation yougoslave déclarera ce qui suit :

« Premièrement, nous avons espéré que le Conseil serait parvenu à qualifier plus clairement l'acte d'Israël d'acte de terrorisme d'État. [...] Deuxièmement, nous aurions préféré que le paragraphe [...] mentionne les mesures nécessaires qui doivent être prises spécifiquement contre Israël »¹¹⁶⁹.

De même, le Soudan déclarait que « [t]outes les délégations [avaient] condamné cet acte sans précédent de terrorisme d'État, depuis longtemps érigé par Israël en politique nationale. »¹¹⁷⁰

Cet Etat dénonçait le fait que « la principale faiblesse de la résolution qui [avait] été adoptée résid[ait] précisément dans le fait qu'elle ne prévoit pas [des mesures efficaces pour mettre fin aux actes d'agression d'Israël afin d'exclure totalement la possibilité de voir se répéter de tels actes] »¹¹⁷¹. Or, selon certaines délégations au cours des travaux du Comité spécial de l'AG sur le terrorisme international, « l'efficacité de la lutte contre le terrorisme dépendait en grande partie des sanctions prévues ; l'impunité ou la complaisance dont bénéficiaient les auteurs d'actes de terrorisme ne faisait qu'encourager la criminalité »¹¹⁷².

Dans cet ordre d'idées, face aux violences de masse et aux meurtres perpétrés par l'Afrique du Sud contre les populations de Soweto, le rapporteur du Comité spécial contre l'apartheid a déclaré que « le régime de l'apartheid est l'incarnation de l'injustice d'une société qui cherche à imposer sa volonté par la violence et le terrorisme », et que « le régime raciste de Pretoria, dans sa volonté de maintenir la domination blanche, précipite un conflit racial qui peut avoir des conséquences incalculables pour la coopération et la paix

arabe unie, de la République centrafricaine, du Sénégal, de la Somalie, du Soudan, du Tchad, du Togo, de la Tunisie, du Yémen et de la Yougoslavie (S/4816 et Add.I) , S/PV.950 , 6 juin 1961, p. 17 par. 94-95.

¹¹⁶⁶ Il est frappant de constater que les alliés d'Israël, pourtant à l'origine des conventions internationales contre les actes illicites visant l'aviation civile (Conventions de Tokyo, La Haye et Montréal), n'ont jamais qualifié les actions d'Israël de terroristes. Cette incohérence, ce « deux poids deux mesures », était précisément ce que dénonçaient les États les plus faibles. En d'autres termes, les mêmes États qui avaient activement œuvré à l'adoption de normes internationales condamnant les actes de terrorisme aérien se montraient réticents à appliquer ces normes à leur allié israélien. Cette attitude sélective renforçait le sentiment d'injustice et de partialité ressenti par les États africains et leurs alliés.

¹¹⁶⁷ Projet de résolution: Guinée, Inde, Indonésie, Panama, pérou, Soudan et Yougoslavie, S/10974, 24 juillet 1973.

¹¹⁶⁸ Détournement d'un avion libanais, S/RES/337, du 8 au 15 août 1973, par. 1.

¹¹⁶⁹ La situation au Moyen-Orient, S/PV.1740, 15 août 1973, par.44.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*, par. 18.

¹¹⁷¹ *Ibid.*, par. 20.

¹¹⁷² A/34/37, p. 15 par. 47.

internationales »¹¹⁷³. Il a ainsi relancé l'appel du Comité spécial en faveur « d'un embargo total sur tout le matériel destiné aux forces armées et à la police de l'Afrique du Sud et de l'isolement total du régime raciste sud-africain »¹¹⁷⁴. Cependant, lors de l'adoption de la résolution relative à cette question, aucune mesure coercitive n'a été prise contre l'Afrique du Sud¹¹⁷⁵. Face à la persistance du régime d'apartheid dans sa politique raciste de violence institutionnalisée, le Bénin, la Libye et Maurice présenteront deux projets de résolution visant à l'adoption d'un embargo total contre l'Afrique du Sud, auxquelles les Etats-Unis, la France et la Grande Bretagne opposeront leur veto¹¹⁷⁶.

Dans une lettre adressée au président du Conseil de sécurité, le représentant de la Zambie a sollicité une réunion d'urgence du Conseil de sécurité pour examiner les agressions répétées de l'Afrique du Sud contre son pays, notamment les bombardements de villages qui ont causé de nombreux morts et blessés¹¹⁷⁷.

Face à l'attitude du Conseil de sécurité, en particulier de certaines grandes puissances envers leurs alliés, le délégué guinéen a déclaré que « [sa] délégation n'ignore pas les desseins de ceux qui protègent l'Afrique du Sud par les actes et la condamnent par les mots. [Sa délégation] n'est plus dupe des simples condamnations. L'Afrique du Sud se moque de [leurs] résolutions. Pour preuve elle est déclarée championne mondiale dans l'olympiade des condamnations pour violation grave de la Charte des Nations Unies »¹¹⁷⁸.

Les États victimes – et leurs alliés – des actes présumés de terrorisme international imputables aux États agresseurs tels qu'Israël, l'Afrique du Sud, la Rhodésie du Sud¹¹⁷⁹ ont exprimé des critiques similaires à l'égard du Conseil de sécurité. A leur avis, les actes de terrorisme dénoncés sont une manière de « perpétuer la domination d[es] régimes racistes [...] envers les 5 millions de personnes qui constituent la population autochtone de la Rhodésie du Sud, le peuple du Zimbabwe »¹¹⁸⁰. Face à la gravité de ces actes, ils

¹¹⁷³ La situation en Afrique du Sud: massacres et actes de violence commis par le régime d'apartheid d'Afrique du Sud à Soweto et dans d'autres régions, S/PV/ 1929, 18 juin 1976, par. 149-153.

¹¹⁷⁴ *Ibid.*, par. 149-153.

¹¹⁷⁵ La situation en Afrique du Sud: massacres et actes de violence commis par le régime d'apartheid d'Afrique du Sud à Soweto et dans autres régions, S/RES/392, 19 juin 1976.

¹¹⁷⁶ Projet de résolution révisé: Bénin, Jamahiriya arabe libyenne. S/12310/Rev.1, 26 octobre 1977 »; Projet de résolution révisé: Bénin, Jamahiriya arabe libyenne. S/12311/Rev.1, 26 octobre 1977 »; Projet de résolution révisé: Bénin, Jamahiriya arabe libyenne. S/12312/Rev.1, 26 octobre 1977.

Une résolution totalement modifiée, prévoyant un embargo total sera toutefois, quelques jours plus tard, après de vifs échanges, adoptée à l'unanimité: La question de l'Afrique du Sud, S/RES/418, 4 novembre 1977.

¹¹⁷⁷ S/12147, 20 juillet 1976, p. 23.

¹¹⁷⁸ S/PV/1948, par. 79.

De même, voir : Lettre, en date du 21 septembre 1966, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent par interim de la République démocratique du Congo auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/7503), S/PV/1304, 13 octobre 1966, p.2 par. 7-8.

Ici, le représentant dénonce l'attitude du Portugal vis-à-vis des résolutions du Conseil de sécurité y compris les condamnations.

¹¹⁷⁹ S/PV/1948, par. 80.

Le délégué guinéen se prononçait comme suit : " Nous avons démontré qu'Israël et l'Afrique du Sud sont des chats siamois qui nous feront perdre du temps au Conseil car ils ont le sentiment qu'ils resteront impunis ".

¹¹⁸⁰ S.PV/1639, par.27.

dénonçaient l'attitude du Conseil, qui se limitait à des condamnations de principe sans mesures coercitives¹¹⁸¹. L'abstention des États-Unis lors des votes était particulièrement critiquée.

Selon ces États, les agresseurs bénéficiaient d'un double soutien des grandes puissances : une assistance logistique, militaire et économique, et un appui institutionnel au sein du Conseil de sécurité, notamment par l'usage du veto et le refus d'imposer des embargos économiques.

On évoque « les colonialistes racistes et leurs amis et protecteurs impérialistes »¹¹⁸² et « la complicité du Gouvernement britannique »¹¹⁸³. Les États africains exprimaient une méfiance à l'égard des « Comités spéciaux » mis en place pour traiter certaines situations qualifiées de terrorisme d'État¹¹⁸⁴.

De même, dans le cadre des discussions relatives à la situation au Moyen-Orient, le délégué de l'Égypte affirmait que « la situation au Moyen-Orient échapp[ait] à toute solution à cause de l'assistance et de l'appui qu'une superpuissance membre de ce conseil, les États-Unis, accord[ait] à Israël, souscrivant ainsi à l'occupation grâce à une aide militaire et financière qui la facilite et l'encourage »¹¹⁸⁵.

De plus, dans la situation concernant la tentative de sabotage des installations pétrolières de Malongo par l'armée de Pretoria en Angola, le représentant du gouvernement de Cuba s'interrog[ait] comme suit :

« N'est-il pas évident que ceux qui appuient Pretoria l'ont encouragé dans ces pratiques criminelles ? N'est-il pas temps que ceux qui préconisent la politique d'engagement constructif abandonnent cette rhétorique et cessent d'appuyer un gouvernement aussi irresponsable et criminel que celui de Pretoria ? Chacun sait que la politique agressive de l'Afrique du Sud contre les États voisins a causé la mort de milliers de personnes et a entraîné des dommages matériels incalculables. [...] Il n'est pas surprenant que le Gouvernement des États-Unis ait réagi faiblement face à cet acte criminel de terrorisme qui aurait pu faire un grand nombre de victimes américaines. Mais tel est le résultat de l'encouragement que reçoit Pretoria grâce à l'aide économique, politique, diplomatique et militaire des États-Unis. Ceci montre bien le cynisme et la duplicité des autorités de Washington lorsqu'elles dénoncent ce qu'elles appellent le terrorisme international »¹¹⁸⁶.

Il arrive également que les grandes puissances interviennent, notamment, dans le cas des États-Unis, directement à travers la Central Intelligence Agency. Le délégué de l'Égypte s'exprimait sur la question : « [V]oyez-vous le budget de la CIA. Il est tout à fait légitime pour un service de renseignement de rassembler des renseignements sur d'autres États soupçonnés d'avoir des intentions hostiles à son égard. C'est là le rôle

¹¹⁸¹ Plainte de la Zambie contre l'Afrique du Sud, S/RES/393, 30 juillet 1976, par. 1.

¹¹⁸² S.PV/1639, par. 26.

¹¹⁸³ *ibid.*, par. 20.

¹¹⁸⁴ Plainte de la Zambie, S/RES/455, 23 novembre 1979, par. 7.

S.PV/1639, par. 31 : « Afin de donner à ce complot honteux une apparence de légalité, Londres a fait preuve d'une hypocrisie cynique et a constitué une commission spéciale, [...] composée entièrement de fonctionnaires coloniaux fort expérimentés dans l'art d'étouffer l'indépendance et la liberté des peuples ».

¹¹⁸⁵ S/PV.1710, par. 10.

¹¹⁸⁶ S/PV/ 2597, par. 97-99.

classique des services de renseignements. Mais aujourd'hui, les grands services de renseignements ont recours au terrorisme, aux coups d'État, à la corruption [...] »¹¹⁸⁷.

Les deux autres manifestations de l'assistance – ou de la supposée complicité – des États agresseurs et des grandes puissances consistaient pour ces derniers en l'instrumentalisation de leur pouvoir au sein du Conseil de sécurité. En effet, en premier lieu, dans l'expression de leurs positions au cours des débats les petits États dénonçaient l'usage du veto de la part des grandes puissances au profit de leurs alliés agresseurs. S'adressant aux États-Unis, le délégué égyptien rapportait que « non content d'employer contre [eux] les phantom, on emploie aussi le veto »¹¹⁸⁸. De même, dans le cadre de l'adoption d'un projet de résolution du groupe africain contre Israël, le délégué de l'URSS déclarait ceci : « Huit membres non permanents du Conseil de sécurité ont présenté ce projet. L'Union soviétique l'a appuyé. [...] Malheureusement, l'un des membres du Conseil de sécurité a coulé ce projet de résolution en opposant son veto. C'est lui qui est responsable de cet échec [...] »¹¹⁸⁹.

C'est dans ce même ordre d'idée que le délégué somalien estimait que « le projet de résolution contenu dans le document S/10606 sur la Rhodésie du Sud , qui v[enait] d'être détruit par le recours au veto du Royaume-Uni, exprimait le souhait des États africains »¹¹⁹⁰. À cet effet, il ajoutera que « les membres du Conseil se souviendront que, lors du week-end dernier, à Mogadiscio, mon président avait parlé du recours au veto par certains des membres permanents, qui s'en servent pour défendre leurs intérêts égoïstes »¹¹⁹¹.

Ces « intérêts égoïstes » auxquels il est fait référence sont d'ordre géopolitique et économique. Cela a conduit le représentant de l'URSS de déclarer que « les actions du Royaume-Uni et des États-Unis en ce qui concerne la Rhodésie et celles des autres régimes colonialistes et racistes en Afrique australe ont ceci en commun qu'elles sont directement liées aux plans des puissances impérialistes qui veulent consolider le bloc militaire et colonialiste en Afrique australe et le renforcer »¹¹⁹². Concernant le volet concernant la sauvegarde des intérêts économiques des superpuissances, le délégué de la Guinée déclarait que « l'Afrique est le lieu où se jouera le destin du monde. L'enjeu sud-africain est important. Il est normal que les pays occidentaux d'un haut niveau de développement qui ont de grands intérêts en Afrique du Sud, soient les mêmes qui garantissent la survie des minorités racistes en accordant à Pretoria et à Salisbury l'aide militaire

¹¹⁸⁷ La situation au Moyen-Orient: Lettre , en date du 7 octobre 1973, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/11010), S/RES/1748, 23 octobre 1973 , p.23 par. 212.

¹¹⁸⁸ S/PV.1710, p. 9 par. 12.

¹¹⁸⁹ La situation au Moyen-Orient: Lettre , en date du 7 octobre 1973, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/11010), S/PV/1748, 23 octobre 1973, p. 24 par. 256.

¹¹⁹⁰ S.PV/1639, p.5 par.51.

¹¹⁹¹ *Ibid.*, par.52.

¹¹⁹² *Ibid.*, par. 33.

dont ils ont besoin. [...] Plus de 200 grandes sociétés des États-Unis totalisent le cinquième des investissements étrangers en Afrique du Sud. Les intérêts ont aveuglé de nombreux pays [...]»¹¹⁹³.

Dans le même sens, dans le cadre des débats sur la situation de la Namibie, le délégué de la Jamaïque retenait que « l’octroi des droits fondamentaux de l’homme au peuple namibien, l’élimination de leur exploitation par un régime raciste minoritaire, la cessation du règne de la terreur imposé à ces populations éprouvées, tout cela est sacrifié sur l’autel de la cupidité à la suite d’investissements massifs effectués par des sociétés transnationales, ces marchands de la mort et de la destruction qui exercent une influence et un pouvoir si grands sur la politique[...] »¹¹⁹⁴. Ces grandes puissances, pour défendre leurs intérêts ne se limitent pas à bloquer par l’usage du veto les projets de résolution de condamnation prévoyant certaines mesures à l’encontre de leurs protégés. Dans certains cas, elles n’hésitent pas à violer les sanctions adoptées à l’encontre de leurs alliés¹¹⁹⁵.

Au besoin, ces grandes puissances exploitaient leur position privilégiée en tant que membre permanent du Conseil de sécurité pour imposer des mesures économiques coercitives contre les petits États dont le système politique et économique n’était pas conforme au leur. À ce sujet, le Zimbabwe soutiendra que « l’imposition de sanctions à l’encontre du petit pays qu’est le Nicaragua par une superpuissance, membre permanent du Conseil de sécurité, préoccupe profondément la communauté internationale. [...] Ce ne devrait pas être une arme utilisée pour intimider de petites nations pauvres. [...] Ce dont il est question ici, c’est une tentative de terrifier – ou plutôt de terroriser, c’est une forme de *terrorisme économique*»¹¹⁹⁶.

Plusieurs petits États ont en effet soulevé l’apparente illisibilité, voire la contradiction dans la stratégie d’approche des négociations des États-Unis sur les questions de paix et de sécurité au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies et en particulier sur l’usage fait des sanctions et du droit de veto. Lors d’un débat relatif à une plainte de l’Angola contre l’Afrique du Sud, le représentant des États-Unis affirmait ce qui suit : « La politique des États-Unis se fonde sur l’idée qu’un règlement négocié est possible et crucial. Les actes de violence par-delà les frontières ne doivent pas être tolérés, qu’il s’agisse d’attaques terroristes par des organisations basées à l’extérieur ou de violations de l’intégrité territoriale de l’Angola par des forces sud-africaines, car ces actes, d’où qu’ils proviennent, ne contribuent pas à la réalisation du processus de paix si

¹¹⁹³ S/PV/1948, par. 75,78

¹¹⁹⁴ S/PV.1885 , p.7 par. 29.

¹¹⁹⁵ Question concernant la situation en Rhodésie du Sud, S/RES/437 , 10 octobre 1978.

Voir aussi : Plainte de l’Angola contre l’Afrique du Sud, S/RES/428 , 6 mai 1978 ; S/RES/546, par.4 ;

S.PV/1639, par. 32

¹¹⁹⁶ S/PV.2580, p.17, (nous soulignons)

ardemment désiré par tous ceux qui vivent dans la région . [...] Nous n'avons pas l'intention de laisser échapper cette occasion, et c'est la raison pour laquelle nous nous sommes abstenus lors du vote»¹¹⁹⁷.

Les États-Unis justifiaient ainsi leurs abstentions au moment des votes contre Israël, l'Afrique du Sud ou les minorités racistes au pouvoir dans les pays de l'Afrique australe. Les petits États dénonçaient pourtant l'usage intéressé qui était fait du droit de veto. Le Nicaragua faisait remarquer « que les États-Unis renonçaient rarement à leur droit de veto en tant que membre permanent du Conseil de sécurité. [II] ne se souv[enait] pas exactement à combien de projets de résolution sur le Moyen-Orient, l'Amérique centrale et l'Afrique du Sud, pour ne mentionner que ceux-là, les États-Unis ont mis leur veto ces dernières années. [...] [II] était très étonné que les États-Unis, qui prétendent rechercher une solution pacifique aux problèmes de la région, [...] se soient abstenus lors du vote sur un paragraphe qui ne demandait que la reprise du dialogue et des pourparlers entre les États-Unis et le Nicaragua [...]»¹¹⁹⁸

En fin de compte, les deux parties (États agresseurs et États/peuples agressés) dénonçaient l'usage abusif du veto par les superpuissances. Au regard de l'attitude des grandes puissances et de l'usage qu'ils font de leur droit de veto, la Guinée déclarera que « chaque africain se rendra compte que le Conseil de sécurité a une fois de plus été tenu en échec et saura qu'il ne faut pas attendre trop de cet organe »¹¹⁹⁹.

Les positions des États ainsi mises en évidence lors des débats de la notion de terrorisme international reflètent nettement l'état des débats en cours relatifs à la confrontation entre l'approche africaine et l'approche occidentale depuis l'adoption de la résolution 3034.

Comme le craignaient certains représentants des États de la périphérie, les superpuissances avaient recours à une instrumentalisation des organisations internationales et en particulier du Conseil de sécurité afin d'orienter l'usage qui devaient être fait de la notion de terrorisme. Ainsi, nonobstant le grand nombre d'États qui étaient prêts à adopter des résolutions qualifiant les actes de certains États agresseurs d'actes de « terrorisme d'État », ces résolutions ont été bloquées par l'usage du droit de veto dont sont détenteurs les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations.

2. La place du terrorisme dans les résolutions du Conseil de sécurité : une approche équilibrée

a. Résolution en lien avec des actes présumés de terrorisme avant 1985

L'analyse des débats au Conseil de sécurité (CSNU) sur le terrorisme, de l'adoption de la résolution 3034 (1972) à la chute du mur de Berlin, révèle une divergence d'approches entre les États africains et leurs alliés

¹¹⁹⁷ Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud: Lettre , en date du 14 décembre 1983, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant de l'Angola auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/16216), S/PV/2508, 20 décembre 1983, S/PV/2508 , p. 5 par.64.

¹¹⁹⁸ S/PV/2580, p. 136.

¹¹⁹⁹ S/PV/1639, par.56.

(pays périphériques et bloc soviétique) et les États occidentaux (ex-puissances coloniales, États-Unis et alliés). Cette divergence reflète celle observée à l'Assemblée générale (AGNU), où l'approche africaine prévalait grâce à la force du nombre.

La question se pose alors de savoir quel fut le contenu des résolutions du CSNU face aux situations qualifiées de "terrorisme international" , au cours des débats du CS, par les États africains, compte tenu de l'influence supposée des grandes puissances, accusées de "terrorisme d'État".

Dans les situations qualifiées de terrorisme par les États africains, les résolutions adoptées avant 1985 rappelaient notamment « la légitimité de la lutte que mène le peuple opprimé de l'Afrique du Sud pour s'assurer les droits de l'homme et les droits politiques énoncés dans la Charte et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme » ¹²⁰⁰ ou encore « réaffirm[aient] le droit inaliénable du peuple du Zimbabwe à l'autodétermination et à l'indépendance [...] et la légitimité de sa lutte pour obtenir la jouissance de son droit » ¹²⁰¹. Le Conseil allait même jusqu'à « fai[re] l'éloge de la résistance unie et massive du peuple d'Afrique du Sud contre l'apartheid et réaffirm[ait] la légitimité de sa lutte pour une Afrique du Sud unie, non raciale et démocratique » ¹²⁰². Ces rappels de principes ou de droits permettaient de s'appuyer sur des dispositions du droit international généralement acceptées, mais le contexte n'était pas encore propice à lier ces situations à la notion de "terrorisme", en raison de la divergence de définition entre les deux approches. Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité avant 1985, relatives aux actes qualifiés de terrorisme international par les États périphériques, peuvent être classées en cinq catégories distinctes.

La première typologie de condamnation est celle concernant les actes d'agression militaires, de violation de l'intégrité territoriale et aérienne par l'Etat visé contre un autre Etat ¹²⁰³. Cette catégorie englobe les situations où un État a recours à la force armée pour attaquer ou envahir le territoire d'un autre État.

¹²⁰⁰ Question du conflit racial en Afrique du Sud résultant de la politique d'Apartheid du gouvernement de la République Sud-africaine, S/RES/311, 4 février 1972, par. 3.

¹²⁰¹ Plainte de la Zambie , S/RES/328, 10 mars 1973, préambule , par.8.

Dans le même sens, voir aussi : S/RES/546 par. 5 : L'on réaffirme " le droit de l'Angola de prendre [...] toutes les mesures nécessaires pour défendre et sauvegarder sa souveraineté, son intégrité territoriale et son indépendance ".

¹²⁰² La question de l'Afrique du Sud, S/RES/556 , 23 octobre 1984, par.5.

Concernant les formes de résistances, voir notamment : La question de l'Afrique du Sud, lettre datée du 28 février , adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent adjoint de l'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/16991), S/PV.2574, 12 Mars 1985 , p. 3 et 5.

¹²⁰³ Demande présentée par le Mozambique conformément à l'Article 50 de la Charte des Nations Unies à propos de la situation résultant de la décision prise par ce pays d'imposer des sanctions contre Rhodésie du Sud en stricte application des décisions pertinentes du Conseil de sécurité, S/RES/ 386 (1976) , 17 mars 1976, par. 2; La situation au Moyen-Orient. S/RES/332, 21 avril 1973, par.2 ; Plainte d'Angola contre l'Afrique du Sud, S/RES/454, 2 novembre 1979, par. 1 ; Plainte de la Zambie contre l'Afrique du Sud, S/RES/393, par. 1. " Condamne énergiquement l'attaque armée de l'Afrique du Sud contre la République de Zambie, qui constitue une violation flagrante de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Zambie " ;

Deuxièmement, le Conseil a condamné les États responsables de lois et pratiques discriminatoires, notamment les politiques d'apartheid.¹²⁰⁴ Cette catégorie vise à dénoncer les régimes qui institutionnalisent la discrimination raciale et la ségrégation.

Troisièmement, le Conseil de sécurité a condamné les situations d'occupation illégale¹²⁰⁵ et la conduite d'attaques à partir de ces territoires occupés¹²⁰⁶. Cette catégorie englobe les cas où un État occupe illégalement le territoire d'un autre État et y mène des opérations militaires.

Quatrièmement, le Conseil a condamné les actes de violences de masse, tel que le carnage de Soweto. A cet égard, le Conseil de sécurité a déclaré "condamn[er] vigoureusement le gouvernement sud-africain pour avoir recouru à des actes de violence massive et au meurtre d'Africains, y compris des écoliers, des étudiants et autres, qui marquaient leur opposition à la discrimination raciale."¹²⁰⁷ Dans cette même catégorie, le Conseil de sécurité a condamné "la poursuite du massacre des opprimés, ainsi que l'arrestation et la détention arbitraires de dirigeants et d'animateurs d'organisations de masse"¹²⁰⁸, en Afrique du Sud. Cette catégorie vise à dénoncer les atrocités commises contre des populations civiles, notamment certaines violations graves des droits de l'homme, les massacres, les arrestations et les détentions arbitraires.

Enfin, le Conseil de sécurité condamnait la non-observation de ses décisions¹²⁰⁹. Cette catégorie souligne l'importance de l'autorité du Conseil et la nécessité pour les États de se conformer à ses résolutions.

Le Conseil de sécurité restait dans le registre classique du respect des principes fondamentaux applicables aux relations interétatiques et condamnait certaines violations des principes énoncés dans la résolution 2625 de l'Assemblée Générale de l'ONU de 1970. L'approche africaine, quant à elle, mettait en évidence la volonté de domination des grandes puissances comme facteur central de ces violations.

En 1984, à l'initiative de l'URSS, la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, compétente en matière de sécurité internationale, a entamé des débats sur l'inadmissibilité de la politique de terrorisme d'État et de toute action étatique visant à saper le régime politique et social d'autres États souverains. L'intensité des échanges entre les États-Unis et l'URSS, membres permanents du Conseil de

¹²⁰⁴ Question du conflit racial en Afrique du Sud résultant de la politique d'Apartheid du gouvernement de la République Sud-africaine, S/RES/311, 4 février 1972, par.1; La situation en Namibie, S/RES/385, 30 janvier 1976, par. 2: "Condamne l'application illégale et arbitraire par l'Afrique du Sud de lois et pratiques répressives et entachées de discrimination raciale en Namibie".

¹²⁰⁵ La situation en Namibie, S/RES/385, 30 janvier 1976, par. 1: "Condamne l'occupation illégale continue du Territoire de la Namibie par l'Afrique du Sud"; Par. 3 "Condamne Le renforcement de l'appareil militaire sud-africain en Namibie et toute utilisation du Territoire comme base d'attaques contre des pays voisins".

¹²⁰⁶ S/RES/385, par. 3.

¹²⁰⁷ La situation en Afrique du Sud: massacres et actes de violence commis par le régime d'apartheid d'Afrique du Sud à Soweto et dans autres régions, S/RES/392, 19 juin 1976, par.1.

¹²⁰⁸ La question de l'Afrique du Sud, S/RES/556 du 23 octobre 1984, par. 2. La résolution sera adoptée par 14 voix contre zéro avec l'abstention des États-Unis d'Amérique.

¹²⁰⁹ S/RES/385, par. 5.

sécurité, lors de ces débats sur l'adoption de la résolution¹²¹⁰ a mis en évidence les profondes divergences entre les deux puissances, rendant difficile l'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution reflétant pleinement l'approche africaine, soutenue par l'URSS, ou l'approche occidentale, défendue par les États-Unis. Ces divergences ont rendu difficile l'adoption par le CSNU d'une résolution trop orientée vers l'une ou l'autre approche. Les résultats des votes lors de l'adoption de cette résolution, dont l'objectif était de renforcer la sécurité internationale, ont mis en évidence la cristallisation des deux approches divergentes¹²¹¹. La première mention explicite du terme "terrorisme" dans une résolution du Conseil de sécurité date de 1985.

b. Résolutions du Conseil de sécurité à partir de 1985

b.1. Les prises d'otages comme manifestation du terrorisme international

Il a fallu attendre un événement médiatique marquant pour que le Conseil de sécurité mentionne pour la première fois la notion de terrorisme international dans sa résolution 579 (1985)¹²¹². En effet, à la multiplication des prises d'otages et des enlèvements, principalement commis par des groupes hostiles à l'Occident, s'ajoutait progressivement celle de ces actes dirigés contre des États africains ou arabes perçus comme complices de l'impérialisme¹²¹³. À la demande du représentant permanent des États-Unis pour une convocation urgente du Conseil de sécurité¹²¹⁴, celui-ci s'est réuni pour examiner un projet de résolution relatif aux prises d'otages et enlèvements¹²¹⁵. Lors de la 2637^e séance, le projet de résolution fut adopté à l'unanimité¹²¹⁶.

¹²¹⁰A/39/PV.102, par. 80 (délégué américain): "[...]délégation soviétique pour donner encore un nouvel exemple de ce que George Orwell avait appelé "double-think" et "double-talk". Ma délégation n'est guère étonnée que les Soviétiques agissent de la sorte, étant donné la description qu'a donnée Orwell de la pratique totalitaire consistant à déformer délibérément le langage, en inversant le sens de termes couramment acceptés et en accusant généralement les autres d'actes auxquels on se livre soi-même systématiquement".

Par. 104 (Délégué russe): "Les Etats-Unis ont été avisés de garder le silence sur la question du terrorisme d'Etat, En effet, on ne parle pas de corde dans la maison d'un pendu, Aujourd'hui, cependant, lorsque l'Assemblée générale a adopté, à une majorité écrasante, la résolution contre le terrorisme d'Etat, les Etats-Unis ont commis publiquement une maladresse élémentaire, En exprimant leur indignation, les Etats-Unis ont volontairement reconnu que la résolution est dirigée contre eux. Nous les félicitons d'avoir accepté ce fait. Maintenant on sait à qui s'adresse la résolution de l'Assemblée générale condamnant le terrorisme d'Etat - aux Etats-Unis d'Amérique".

¹²¹¹A/39/PV.102, par. 70.

¹²¹²S/RES/579

¹²¹³Voir Message du Premier Ministre adjoint et Ministre des affaires étrangères de l'Égypte, adressé au Secrétaire général des Nations Unies par l'entremise du Représentant permanent de l'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies.

Lettre datée du 12 décembre 1985, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies. A/40/1038 ,S/17682, 12 décembre 1985 »

¹²¹⁴Lettre, en date du 16 décembre 1985, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/17685), S/PV/2637, 18 décembre 1985.

¹²¹⁵Projet de résolution de: Australie, Danemark, Égypte, États-Unis d'Amérique, France, Pérou, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Trinité-et-Tobago, S/17686, 17 décembre 1985.

¹²¹⁶S/PV/2637.

La séance du Conseil de sécurité, ouverte à 12h10, s'est conclue à 12h15 par l'adoption unanime du texte de la résolution, sans qu'aucune objection n'ait été soulevée par les États membres, y compris les nations africaines¹²¹⁷.

Par ce texte, le Conseil de sécurité

« [c]ondamne sans équivoque les actes de prise d'otages et les enlèvements de toutes sortes [et] demande instamment que soit encore renforcée la coopération internationale entre les États en vue de la mise au point et de l'adoption de mesures efficaces, conformes aux règles du droit international, destinées à faciliter la prévention et la répression des actes de prise d'otages et des enlèvements de toutes sortes, *en tant que manifestations du terrorisme international*, et les poursuites contre leurs auteurs »¹²¹⁸ (Nous soulignons).

Le Conseil de sécurité condamnait ainsi une forme particulière d'actes de terrorisme, sans pour autant fournir une définition générale du terrorisme. Il se concentrait sur une méthode (la prise d'otages) et ne faisait aucune allusion aux acteurs, ni aux motivations de ces actions. L'évocation explicite de la « prise d'otage » en tant qu'acte de terrorisme ou manifestation du terrorisme international ne devait pas surprendre. En effet, lors des débats ayant abouti en 1979 à l'adoption de la convention contre la prise d'otage sous l'égide de l'Assemblée générale des Nations Unies, les tenants des approches africaine et occidentale étaient parvenus à un consensus. Ils avaient donc une compréhension commune de cette notion.

La convergence vers l'adoption de cette résolution du Conseil de sécurité s'est manifestée de plusieurs manières, notamment par la nature transversale des actes dénoncés et l'origine des États à l'initiative du projet de résolution¹²¹⁹. L'initiative a été présentée en réponse à des actes auxquels tous les États étaient confrontés, indépendamment de leur appartenance idéologique ou géographique.

De plus, l'élaboration de la résolution témoigne d'une prise en compte des différentes perspectives relatives à la notion de « prise d'otage ». Bien que l'objectif principal de la résolution demeure de porter l'attention du Conseil sur les prises d'otages et les enlèvements, elle intègre également les préoccupations des États partisans de l'approche africaine¹²²⁰.

La résolution 579 (1985) du Conseil de sécurité a marqué une étape importante dans la manière dont le Conseil abordait le terrorisme international. Son préambule contenait des éléments clés qui reflétaient les tensions et les compromis de l'époque. Tout d'abord, le préambule de la résolution faisait référence à une

¹²¹⁷ *Ibid.*

¹²¹⁸ S/RES/579 (1985), par. 1,5.

¹²¹⁹ S/PV/2637. Le projet de résolution a été présenté par : l'Australie, le Danemark, l'Égypte, les États-Unis d'Amérique, la France, le Pérou, le Royaume- Uni de Grande- Bretagne et d'Irlande du Nord et Trinité-et-Tobago. Les États, toutes d'appartenances géographiques confondues, faisaient l'objet d'acte de prise d'otage de la part d'acteurs non-étatiques.

¹²²⁰ S/RES/579 (1985), Alinéas 2 et 3 du Préambule.

déclaration du président du Conseil de sécurité qui « condamnait résolument tous les actes de terrorisme, y compris la prise d'otage » ¹²²¹.

Ensuite, le Conseil a évoqué la résolution 40/61 de l'Assemblée générale, adoptée peu de temps auparavant¹²²². Cette résolution, fruit d'un compromis entre les approches africaines et occidentales, contenait des dispositions importantes qui reflétaient l'évolution des attitudes à l'égard du terrorisme depuis la résolution 3034 de 1972¹²²³. En y faisant référence, le Conseil a indiqué son adhésion à ces dispositions.

La résolution 40/61 de 1985 de l'Assemblée générale réaffirmait notamment « le principe et le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et à d'autres formes de domination étrangère [...] la légitimité de leur lutte, en particulier la lutte des mouvements de libération nationale ». Elle « condamnait sans équivoque comme criminels tous les actes, méthodes et pratiques de terrorisme[...] quels qu'en soient les auteurs], [...] [et] demandait [...] à tous les États [...] de contribuer à l'élimination progressive des causes sous-jacentes du terrorisme international et de prêter une attention spéciale à toutes les situations – notamment le colonialisme, le racisme, les situations qui révèlent des violations massives et flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales et celles qui sont liées à l'occupation étrangères – qui pourraient susciter des actes de terrorisme international et compromettre la paix et la sécurité internationales »¹²²⁴.

De plus, le préambule de la résolution 579 (1985) mentionnait les conventions internationales sectorielles, qui avaient été adoptées grâce à des compromis entre les approches africaines et occidentales¹²²⁵. Les États du tiers-monde avaient insisté pour que ces conventions rappellent le droit des peuples à l'autodétermination, afin d'éviter qu'elles ne soient utilisées pour limiter les mouvements de libération¹²²⁶. Pour conclure, le premier emploi du terme « terrorisme international » par le Conseil de sécurité l'a été dans une période où les prises d'otage et les enlèvements semblaient être l'outil de résistance privilégié des mouvements révolutionnaires et de libération nationale. L'état de ratification de la convention contre les prises d'otage reflète bien cette réalité, à savoir que seuls 25 États étaient alors parties à ce traité et parmi

¹²²¹ *Ibid.*, Alinéa 5 du Préambule.

¹²²² A/RES/40/61, Alinéas 6-9, 11 du Préambule.

¹²²³ Voir le chapitre : Le terrorisme d'Etat et l'élimination des causes sous-jacentes : les deux faces d'une même médaille.

¹²²⁴ A/RES/40/61, par.9.

¹²²⁵ Convention internationale contre la prise d'otages; Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. 1973.

Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. 1971.

La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs. 1970.

Et les autres Conventions pertinentes.

¹²²⁶ À ce sujet, voir Deuxième Partie I Chapitre II Section I B 2: Effets de l'approche africaine sur l'adoption de certaines Conventions de lutte contre certains actes de terrorisme et la problématique des rapports de force. Il s'agit de la Convention sur la prévention et la répression contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (1973) et la Convention internationale contre la prise d'otage (1979).

eux seulement 3 États africains¹²²⁷. Il ne serait pas exagéré de s'interroger, comme cela a été fait quelques années plus tard concernant l'adoption de la résolution 1373 de 2001, sur l'opportunité d'adopter une résolution portant sur un sujet pour lequel une convention a été adoptée mais qui a fait l'objet de très peu d'adhésion¹²²⁸. C'est pour cette raison que cette Convention contre la prise d'otage est perçue comme un instrument de droit international utilisé par les grandes puissances afin de limiter les moyens d'actions des mouvements de libération nationale. Le Conseil de sécurité est donc parvenu à qualifier les prises d'otages en tant que manifestations du terrorisme international six ans après l'adoption de la convention contre les prises d'otages.

Quelques années plus tard le Conseil de sécurité évoquera, indirectement cette fois -ci, la notion de terrorisme international dans sa résolution. Votée à l'unanimité¹²²⁹, la résolution 618 de 1988¹²³⁰ après avoir rappelé la résolution 579 (1985) « dans laquelle il a, entre autres dispositions, condamné sans équivoque tous les actes de prises d'otages et les enlèvements de toutes sortes », condamnera l'enlèvement d'un observateur des Nations Unies, membres de la Force Intérimaire des Nations Unies au Liban¹²³¹.

Le paragraphe 5 de la résolution 570 (1985) :

« *Demande instamment* que soit encore renforcée la coopération internationale entre les Etats en vue de la mise au point et de l'adoption de mesures efficaces, conformes aux règles du droit international, destinées à faciliter la prévention et la répression des *actes de prise d'otages et des enlèvements de toutes sortes, en tant que manifestations du terrorisme international* [...]»¹²³².

Cette résolution de condamnation, à la différence de celle à laquelle elle fait référence, constitue un acte de condamnation personnalisée :

« Condamne l'enlèvement du lieutenant-colonel Higgins ».

¹²²⁷ Convention internationale contre la prise d'otages.

C'est ce qui justifie l'appel, dans le paragraphe 4 de la résolution 579(1985), à envisager la possibilité de devenir Partie à ladite Convention.

¹²²⁸ P. Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands? », *Revue québécoise de droit international*, H-S, 2007, p. 138.

¹²²⁹ La situation au Moyen-Orient rapport du secrétaire général sur la force interimaire des Nations Unies au Liban (S/20053), S/PV/2822, 29 juillet 1988, p.3.

¹²³⁰ La situation au Moyen-Orient - Prise d'otage, S/RES/618, 29 juillet 1988, par.1.

Voir aussi : Question des prises d'otage et des enlèvement, S/RES/ 638, 31 juillet 1989 ; Question des prises d'otages et des enlèvements, S/RES/639, 31 juillet 1989.

¹²³¹ La Force La mission FINUL a été mise en place par la résolution 425 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 19 mars 1978, à la suite de l'invasion du Liban par Israël en mars 1978. Des résolutions successives, adoptées tous les six mois, ont prorogé la durée de son mandat.

¹²³² Etats-Unis - Prise d'otage, S/RES/ 579, 18 décembre 1985, par. 5.

La référence à la résolution 579 (1985), en particulier à ce paragraphe 5, signifie que les prises d'otages et les enlèvements de toutes sortes constituent des manifestations du terrorisme international.

Elle s'inscrivait dans le contexte de l'occupation israélienne du Liban et des actions du « Front de la résistance nationale libanaise »¹²³³.

b.2. Usage de moyens explosifs comme « actes de terrorisme »

Une seconde résolution du Conseil de sécurité fera une référence explicite à la notion du terrorisme durant la période sous examen.

La résolution 635(1989), adoptée à l'unanimité des membres du Conseil de sécurité¹²³⁴ concerne, comme l'indique son titre, l'usage des « explosifs plastiques ou en feuilles » comme moyens pour commettre des actes de terrorisme¹²³⁵.

Semblable à la résolution 579 (1985), le projet de résolution qui a conduit à l'adoption unanime de la résolution 635 (1989) a fait l'objet de consultations préalables à sa présentation officielle. Ainsi, avant le vote, la séance du Conseil de sécurité a été ouverte à 16h50 et s'est conclue à 16h55 par l'adoption unanime du texte, sans qu'aucune objection n'ait été soulevée par les États membres, y compris les nations africaines.

Si l'usage des explosifs constituait un moyen courant utilisé principalement par les mouvements de résistance contre des lieux symboliques (aéroport, représentations diplomatiques, espaces publics), cette résolution semble vouloir se focaliser sur une préoccupation particulière : les agissements illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile¹²³⁶.

Le Conseil de sécurité, dans son approche du terrorisme international, s'intéresse donc au moyen utilisé pour commettre l'acte. Cette approche lui permet d'éluder la question problématique des acteurs (étatique ou non-étatique) et celle des motivations/motifs justifiant la commission de l'acte.

Le contexte de l'adoption de la résolution s'y prêtait, car, au cours de la période précédant son adoption, plusieurs États avaient fait l'objet d'attaques de cette nature. Cette problématique allait bien au-delà de la division Nord/Sud ou centre/périphérie¹²³⁷. L'objectif de la communauté internationale *via* le Conseil de

¹²³³ Voir notamment J.-P. Isselé, « La situation de la F.I.N.U.L en 1986-1987 », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 33, 1987, p. 111,113.

¹²³⁴ Marquage des explosifs plastiques ou en feuilles aux fins de détection, S/PV/2869 ,14 juin 1989.

¹²³⁵ Marquage des explosifs plastiques ou en feuilles aux fins de détection, S/RES/635 , 14 juin 1989.

¹²³⁶ *Ibid.*, par.1.

¹²³⁷ À ce titre, on peut séparer les cas de nature criminelle classique (Vol Continental Airlines 11 de 1962, Vol Canadian Pacific Airlines 21 en 1965, Vol Avianca 203 en Colombie en 1989) des cas assimilable aux situations relatives aux luttes de résistance, de libération ou de revendications (Vol Swissair 330 à destination de Tel Aviv en 1970 ; Vol JAT 367 dont la pose de la bombe est attribuée à un terroriste croate en 1972 ; Vol Aeroflot 109 en Union soviétique en 1973, Vol Gulf Air 771 en Émirat arabes unies , la pose de l'explosif est attribué au Fatah- Conseil révolutionnaire d'Abou Nidal en 1983 ; Vol Air India 182 en 1985 . La pose de l'explosif dans le vol est attribuée aux séparatistes sikh opérant depuis le Canada et prônant l'indépendance du Khalistan ; Vol Air Lanka 512 en 1986, l'attentat à la bombe est attribué aux Tigres Tamouls ; Vol Korean Air 858 en 1987, la bombe aurait été posé sur ordre direct de Kim Jong-il ; Vol 103 de Pan Am – connu comme attentat de Lockerbie – en 1988, le régime libyen est considéré comme étant le commanditaire de l'attentat ; Vol UTA 772 en 1989, cet attentat est également attribué au régime libyen).

sécurité était de se doter d'un moyen efficace de lutte contre ce phénomène. Selon certains auteurs, l'idée était de poser les bases en termes de recherche scientifique et de cadre juridique contre l'usage des explosifs pour y arriver¹²³⁸. L'adoption en 1991 de la convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection est d'ailleurs révélatrice de cette préoccupation sécuritaire majeure d'une grande partie de la communauté des États¹²³⁹.

Il est intéressant de relever que, dans le préambule de la résolution 635, le Conseil se dit « conscient des répercussions qu'ont les actes de terrorisme sur la sécurité internationale »¹²⁴⁰. On peut identifier dans cette expression le premier lien que le Conseil de sécurité établit entre le terrorisme et ses effets sur « la sécurité internationale ». Cette formule pourrait représenter les prémisses de la qualification ultérieure des actes de terrorisme international en tant que « menace contre la paix et la sécurité internationales » au regard de l'article 39 de la Charte des Nations Unies.

Les actes de terrorisme ne sont pas pour autant définis, ce qui rend une partie des dispositions de cette résolution difficile d'application. En effet, lorsque le Conseil rappelle la mission de l'ONU « pour la prévention et l'élimination de tous les actes de terrorisme, notamment ceux commis au moyen d'explosifs », en dehors du cas spécifique des « agissements illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile », chaque État membre continuera à qualifier le terrorisme international à sa manière.

CONCLUSION

Si l'Assemblée générale a initialement joué un rôle de premier plan (et même exclusif) en ce qui concerne les questions liées au terrorisme international, le Conseil de sécurité a commencé à s'y intéresser vers la fin des années 1980.

L'analyse du rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) pendant la Guerre froide met en lumière une période de profondes divergences et de tensions dans la manière dont le terrorisme international était appréhendé. Cette période a été marquée par une lutte d'influence persistante entre les États africains et leurs alliés, qui cherchaient à imposer une vision condamnant le « terrorisme d'État », et les puissances occidentales, qui instrumentalisaient la notion de terrorisme pour justifier leurs actions.

L'absence de consensus sur une définition commune du terrorisme, exacerbée par l'usage du droit de veto des membres permanents du CSNU, a conduit à une paralysie institutionnelle, empêchant l'adoption de résolutions significatives. Des États comme la Rhodésie, l'Afrique du Sud et Israël ont exploité cette ambiguïté

¹²³⁸ Voir à ce sujet: B. Saul, *Defining Terrorism in International Law (Oxford Monographs in International Law)*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 222.

¹²³⁹ Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, ICAO Doc 9571, 1er mars 1991.

¹²⁴⁰ *Ibid.*, Alinéa 1 du préambule.

pour légitimer leurs actions, qualifiant les mouvements de résistance de « terroristes ». Cependant, cette approche n'a pas trouvé de traduction dans les résolutions du CSNU, témoignant des impasses et des tensions de l'époque.

Un tournant s'est amorcé en 1985 avec l'adoption de la résolution 579, qui a pour la première fois mentionné explicitement le « terrorisme international » en condamnant les prises d'otages. Cette évolution s'est confirmée avec la résolution 635 (1989), qui ciblait l'usage d'explosifs plastiques. Ces résolutions sectorielles, tout en évitant une définition globale du terrorisme, ont permis au CSNU de s'engager progressivement dans la lutte contre ce fléau, en tenant compte des sensibilités des États membres.

En résumé, le traitement du terrorisme au sein du CSNU pendant la Guerre froide a été caractérisé par une tension entre la volonté des États africains de dénoncer le « terrorisme d'État » et la prudence du Conseil, soucieux de préserver le consensus et d'éviter les confrontations directes. L'évolution progressive vers des résolutions plus ciblées, à partir de 1985, a permis au CSNU de s'affirmer comme un acteur clé de la lutte contre le terrorisme, tout en naviguant dans un contexte de tensions politiques profondes. Cette période a eu des implications durables sur la manière dont le terrorisme international est perçu et traité, soulignant la nécessité d'une approche plus cohérente et consensuelle pour relever ce défi global.

B. Recours à la force par certaines puissances au nom de la lutte contre le terrorisme

La Guerre froide a exacerbé les divergences idéologiques autour de la notion de terrorisme international, dans une période où la persistance des situations d'oppression dans les territoires occupés, les politiques d'apartheid et les derniers vestiges du colonialisme ont alimenté des mouvements de résistance souvent violents, revendiquant le droit à l'autodétermination. Un Etat Africain disait à cet égard qu' « il n'y a pas de conciliation possible entre un régime qui se maintient par la terreur des armes et un peuple qui lutte pour se libérer de la violence et de l'exploitation qui lui sont imposées »¹²⁴¹.

Parallèlement, l'accession à l'indépendance de nombreux États africains a transformé des enjeux précédemment considérés comme de simples troubles internes, et donc relevant de la souveraineté exclusive de l'État, en des questions relevant du droit international public, pour lesquelles le droit international est désormais applicable, au grand dam des grandes puissances. Cette internationalisation a complexifié les débats, certaines puissances cherchant à dissimuler leurs interventions derrière le voile du mercenariat. La polarisation du monde en deux blocs a ainsi entravé l'adoption par le Conseil de sécurité de résolutions condamnant explicitement le terrorisme d'État ou assimilant les actes des mouvements de libération nationale à des actes terroristes.

¹²⁴¹ Plainte du Mozambique : Lettre, en date du 22 juin 1977, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/I 2350 et Add. 1), S/PV.2014, p.4 par. 39.

La présente partie de l'étude (B) se propose d'analyser les différentes formes que revêtaient les recours à la force – qualifiés par certains acteurs de terrorisme international – imputables aux grandes puissances (et/ou à leurs alliés) (1.a), les argumentations juridiques qu'ils mobilisaient pour en justifier la légalité (1.b), les réactions des États africains face à ces agissements (2.a), et les mesures juridiques et politiques qu'ils proposaient afin d'y remédier (2.b).

1. Manifestation des actes de recours à la force qualifiés de terrorisme d'Etat et leurs justifications « juridiques » par leurs perpétrateurs

a. Manifestation du recours à la force en tant que terrorisme d'Etat

Le recours à la force par les grandes puissances, qualifié par certains États de terrorisme d'État¹²⁴², s'est manifesté sous diverses modalités.

Premièrement, les États considérés comme agresseurs intervenaient militairement sur le territoire des anciennes colonies. Lorsque ces situations étaient portées devant le Conseil de sécurité, ces États invoquaient fréquemment le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. Lors d'un débat au Conseil, le représentant du Liberia a dénoncé l'action du gouvernement portugais en Angola. S'appuyant sur une lettre signée par 43 délégations d'Asie et d'Afrique, il a souligné que la répression militaire contre le peuple angolais s'était transformée en une vague croissante de terreur et d'atrocités, menant à une guerre coloniale de grande envergure¹²⁴³ incluant des « bombardements de villages »¹²⁴⁴. En réaction à ces interpellations, le Portugal protestait « contre l'action des délégations qui ont insisté pour que soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité une question qui concerne une situation relevant exclusivement de la juridiction et de la sécurité intérieures du Portugal »¹²⁴⁵ arguant que « [l]orsque le Conseil décide de se saisir de questions qui relèvent clairement de la sécurité et du maintien de l'ordre public dans le territoire national d'un Etat Membre, il est évident que les dispositions du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte sont violées »¹²⁴⁶.

Deuxièmement, dans les cas où les populations colonisées s'organisaient en mouvements de libération nationale et trouvaient refuge, avec le consentement direct, indirect, explicite ou implicite de l'État hôte, ces grandes puissances menaient des incursions sur ces territoires étrangers. Le Sénégal, par exemple, se plaignait des incursions de l'armée portugaise sur son territoire frontalier avec la Guinée-Bissau. Selon le représentant sénégalais, « des éléments motorisés de l'armée coloniale portugaise avaient fait irruption dans

¹²⁴² S/PV.2280, p. 15 par. 137 (Intervention du représentant de la Tunisie).

¹²⁴³ S/PV.950, p. 4 par. 15.

¹²⁴⁴ *Ibid.*, P.5 par. 22.

¹²⁴⁵ *Ibid.*, p. 16 par. 82.

¹²⁴⁶ *Ibid.*

le village sénégalais de Bakakapatapa, semant la terreur et la panique parmi [sa] population »¹²⁴⁷ suivi deux ans plus tard par le « bombardement du village sénégalais de Bouniak par quatre avions de l'armée coloniale portugaise »¹²⁴⁸.

Dans un autre contexte, le représentant de la Guinée rappelait que « l'armée portugaise basée en Guinée (Bissau) a bombardé par des tirs d'obus au mortier le village guinéen de Satiguiya à partir de positions situées en territoire de Guinée (Bissau) »¹²⁴⁹.

Face aux actions en Rhodésie, le représentant du Sénégal rappelait que « le gouvernement de Sa majesté britannique a déjà utilisé la force pour réprimer le mouvement Mau Mau au Kenya, lorsqu'il a estimé que le prestige et les intérêts de la Couronne étaient en jeu. Ce même gouvernement a engagé une « opération de police » dans certaines parties du monde, à Aden, à Oman et dans les principautés d'Arabie du Sud parce qu'il estimait que les intérêts et les privilèges britanniques étaient menacés »¹²⁵⁰, tandis que le représentant de l'Algérie soulignait la similitude des agissements du régime minoritaire blanc de Rhodésie contre la majorité noire¹²⁵¹.

L'usage de la force armée par ces États, qualifiés par l'approche africaine d'États terroristes, sur un territoire étranger s'est également manifesté dans trois autres cas emblématiques : l'attaque israélienne contre la centrale nucléaire irakienne¹²⁵², l'intervention des forces armées israéliennes en Ouganda¹²⁵³, et le bombardement de plusieurs villes libyennes en réponse à une présumée responsabilité de ce pays dans une attaque subie par des ressortissants américains à Munich¹²⁵⁴.

Dans d'autres configurations, et notamment face à l'utilisation de mercenaires – une pratique que l'approche africaine considère comme une forme de terrorisme international –, ce sont les États africains qui ont qualifié ces agissements d'actes de terrorisme.

Les interventions au Conseil de sécurité révèlent que les États africains ont constamment dénoncé l'utilisation de mercenaires comme une menace directe à la souveraineté et à l'intégrité territoriale des nations africaines. Des exemples concrets, comme la plainte du Nigeria concernant leur présence au

¹²⁴⁷ Lettre, en date du 10 avril 1963, adressée au Président du Conseil de sécurité par le chargé d'affaires par intérim de la mission permanente du Sénégal (S/5279 et Corr.I), S/PV. 1027, 17 avril 1963, p. 8 par. 49.

¹²⁴⁸ *Ibid.*, p. 9 par. 51.

¹²⁴⁹ Plainte de la Guinée: Lettre, en date du 4 décembre 1969, adressée au Président du Conseil de sécurité par le chargé d'affaires par interim de la Guinée (S/9528), S/PV.1522, 15 décembre 1969, p.2 par.8.

¹²⁵⁰ S/PV.1194, p. 10 par. 39.

¹²⁵¹ *Ibid.*, p. 12 par. 51 et suivant.

¹²⁵² *Ibid.*

¹²⁵³ S/PV.1939.

¹²⁵⁴ S/PV.2683.

Congo¹²⁵⁵ ou celle du Kenya accusant l'Afrique du Sud d'employer des mercenaires et son armée régulière contre l'Angola, ont conduit le Conseil de sécurité à condamner le manquement du Portugal à empêcher l'utilisation du territoire angolais comme base opérationnelle pour des attaques de mercenaires contre la République démocratique du Congo¹²⁵⁶.

Concernant l'agression étrangère subie par le Bénin, le représentant de Maurice rappelait que « tous les Etats doivent [...] s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat »¹²⁵⁷, qualifiant les agresseurs de « mercenaires, et à coup sur ceux qui combattent les mouvements de libération nationale dans le cadre du processus de la décolonisation, sont des hors-la-loi »¹²⁵⁸, tandis que le représentant du Bénin décrivait l'événement comme une « agression armée impérialiste [...] commise par les forces coalisées du mal contre les petits pays sans défense du tiers monde[...] »¹²⁵⁹.

Enfin, les agresseurs intervenaient sur le territoire d'États qui n'avaient ni mené d'attaques directes, ni hébergé de groupes terroristes, mais qu'ils ciblaient en raison de manifestations verbales d'hostilité ou d'actes indirects présumés. L'Irak a ainsi subi la destruction de son programme nucléaire par Israël. Comme le rappelait le représentant irakien, « La campagne sioniste ne s'est pas tenue là. Il y a eu des actes de terrorisme, de sabotage, de piraterie internationale et d'élimination physique commis par des agents clandestins sionistes pour faire obstruction au programme nucléaire pacifique de l'Iraq »¹²⁶⁰, soulignant que les principes et droits violés étaient « toujours les mêmes : souveraineté, intégrité territoriale, égalité entre Etats, principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de chaque pays »¹²⁶¹.

Comment ces actes étaient-ils justifiés par les agresseurs ?

b. Justifications « juridiques » du recours à la force contre le terrorisme

La présente analyse ne vise pas à évaluer la validité juridique intrinsèque des justifications avancées par les États ayant eu recours à la force armée contre d'autres États au nom de la lutte contre le terrorisme.

¹²⁵⁵ Plainte de la République démocratique du Congo: Lettre, en date du 3 novembre 1967, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la République du Congo (S/8218). Vingt-deuxième année. 1376e séance 14 novembre 1967. S/PV.1376, p. 1 par. 17.

¹²⁵⁶ Résolution 241 du 15 novembre 1967, adoptée à la 1378e séance, par. 2.

¹²⁵⁷ Plainte du Bénin : Rapport de la Mission spéciale du Conseil de sécurité en République populaire du Bénin constituée en vertu de la résolution 404 (1977) [S/ 12294 et Add. 1]. Trente-deuxième année. 2000ème séance: 6 avril 1977, S/PV.2000, p. 10 par. 105.

¹²⁵⁸ *Ibid.*, p. 10 par. 102.

¹²⁵⁹ *Ibid.*, p. 5 par. 51.

¹²⁶⁰ *Ibid.*, p.6 par. 42.

¹²⁶¹ Plainte de la Zambie, S/RES/455, 23 novembre 1979, p. 2 par. 17.

Il ressort néanmoins de l'examen qui suit une tendance notable : fréquemment, au nom de la lutte contre le terrorisme international, les États agresseurs considèrent que la gravité des actes terroristes les autorise à agir même en dehors du droit international ou à proposer des interprétations novatrices de normes juridiques dont l'interprétation est généralement établie. Ces interprétations concernent notamment les concepts d'imputabilité aux États des actes internationalement illicites commis par des acteurs non étatiques, la notion de légitime défense (y compris préventive), le recours aux représailles armées, la justification de l'action au nom de la défense de la sécurité nationale (en tant que forme de dissuasion ou de maintien de l'ordre mondial), et enfin, les règles régissant l'usage de la force sur le territoire d'un État étranger. Il est observé que, dans leurs argumentaires, ces États utilisent souvent ces notions de manière interchangeable, révélant ainsi un intérêt limité pour la rigueur conceptuelle dans le contexte spécifique de la lutte contre le terrorisme. À l'inverse, les États africains insistent sur la centralité du rôle du Conseil de sécurité et sur le respect strict de l'ensemble des règles internationales régissant le recours à la force dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Un argument récurrent avancé par certains États pour justifier leur recours à la force sur le territoire d'un autre État au nom de la lutte contre le terrorisme est la prétendue incapacité du Conseil de sécurité à exercer efficacement ses prérogatives. En réponse à la plainte déposée suite à la prise d'otages d'Entebbe, Israël accusait ainsi l'ONU de n'avoir « pas pu, en raison des manœuvres des représentants arabes et de leurs partisans, coordonner des mesures efficaces de nature à combattre le fléau du terrorisme mondial »¹²⁶².

Dans le cadre de la plainte déposée auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies contre Israël, ce dernier affirmait que, face à cette inertie et à cette impuissance alléguée du Conseil de sécurité, son « gouvernement [avait] décidé de procéder à une action dirigée contre les villages en question dans l'espoir qu'elles pourraient servir d'avertissement et constituer un élément de dissuasion tant pour les habitants que pour tous autres éléments situés le long de [leurs] frontières et susceptibles de préparer des attaques contre [leur] population et [leur] territoire, ou chargés d'empêcher que des attaques soient menées à partir de leur territoire »¹²⁶³.

Certains États recourant à la force armée contre d'autres au nom de la lutte contre le terrorisme, ou lorsque leurs actions sont qualifiées comme telles, invoquent l'hostilité de l'État ciblé. Concernant l'intervention des troupes aériennes israéliennes à l'aéroport d'Entebbe pour libérer les otages israéliens détenus par un groupe terroriste après le détournement d'un avion de ligne, le représentant israélien expliquait la décision de son gouvernement de ne pas s'appuyer sur la médiation en cours du président ougandais et d'opter pour une action directe en raison des « appréhensions du Gouvernement israélien [qui] étaient aggravées par sa

¹²⁶² S/PV.1939, p. 8 par. 61 aussi p.9 par. 68.

¹²⁶³ Question de Palestine: Lettre, en date du 15 novembre 1966, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Jordanie auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/7587), S/PV.1320, 16 novembre 1966, Par. 64.

connaissance de la position du président Amin à l'égard du peuple juif. En septembre 1972, le président Amin a envoyé un télégramme [dans lequel il] applaudissait l'assassinat des athlètes israéliens aux jeux Olympique de Munich, qui, pieds et poings liés, avaient été abattus par l'OLP »[3].¹²⁶⁴.

Dans d'autres situations, une intervention armée qualifiée d'acte de terrorisme ou d'acte d'agression en violation de l'intégrité territoriale d'un État est présentée comme légitime lorsque l'État visé n'a pas été en mesure d'empêcher des groupes terroristes de lancer des attaques depuis son territoire. Dans ces cas, les éléments considérés incluent à la fois l'incapacité de l'État à empêcher que son territoire ne devienne une base pour des activités terroristes, et la prétendue complicité ou hostilité des autorités de cet État envers l'État agresseur. En réponse à une plainte de la Guinée concernant une intervention de son armée dans ce pays, le représentant portugais répliquait que « la République de Guinée a permis l'organisation de mouvements violents qui opèrent contre la Guinée portugaise. Elle a mis son territoire à leur disposition et c'est pourquoi, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, la Guinée portugaise est victime d'attaques incessantes [...] »¹²⁶⁵, ajoutant que « les actes de violences dirigés contre le territoire portugais à partir de territoires voisins étaient soutenus par certaines puissances étrangères entièrement extérieures au continent africain »¹²⁶⁶. Selon lui, « en plusieurs occasions, certains groupes terroristes ayant leur base en République de Guinée se sont saisis dans le territoire de la province portugaise de Guinée de cinq militaires portugais, [...], et les ont emmenés en République de Guinée, où ils sont détenus [...] »¹²⁶⁷.

Dans le cas de la prise d'otages d'Entebbe, pour justifier son intervention et répondre aux critiques concernant le non-respect des négociations menées par le chef de l'État ougandais, Israël rétorquait qu'« il devint peu à peu manifeste que le président Amin coopérait en fait avec les terroristes tout en masquant sa duperie sous des faux-semblants »¹²⁶⁸. Pour appuyer cette version des faits, le représentant d'Israël déclarait disposer de preuves qui « montrent que le Gouvernement ougandais était au courant de tout et était de connivence avec les terroristes »¹²⁶⁹ évoquant notamment les liens militaires étroits entre l'Ouganda et l'OLP, avec un centre de formation militaire en Ouganda pour les Palestiniens, des pilotes palestiniens s'entraînant dans la force aérienne ougandaise sur des MIG-21, et la présence de membres de l'OLP dans la garde personnelle du président Amin¹²⁷⁰.

Un autre argument avancé était celui du droit d'un État de protéger ses propres ressortissants lorsqu'ils sont en danger même sur un territoire étranger et ne bénéficie pas de la protection de l'Etat hôte. Selon Israël,

¹²⁶⁴ S/PV.1939, p. 10 par. 83.

¹²⁶⁵ S/PV.1522, p.8 par. 50.

¹²⁶⁶ *Ibid.*, p. 8 par. 58.

¹²⁶⁷ *Ibid.*, p. 9 par. 62.

¹²⁶⁸ S/PV.1939, p. 9 par. 80.

¹²⁶⁹ *Ibid.*, p. 11 par. 90.

¹²⁷⁰ *Ibid.*, p. 12 par. 96.

dans le cadre de la prise d'otages, « l'Ouganda a violé un précepte fondamental du droit international en manquant de protéger des ressortissants étrangers sur son territoire »¹²⁷¹, justifiant ainsi son action au nom du devoir de protéger ses citoyens, même à l'étranger et vraisemblablement sans l'autorisation de l'État hôte. Israël, s'appuyant sur le concept de légitime défense, affirmait que « le droit d'un Etat de prendre des mesures militaires pour protéger ses ressortissants en danger mortel est reconnu par tous les auteurs qui font autorité en droit international »¹²⁷², qualifiant l'opération d'Entebbe d'opération de sauvetage humanitaire¹²⁷³. Le délégué israélien rapportait une intervention de son premier ministre devant le Knesset : « Cette opération de sauvetage est une réalisation extrêmement importante dans la lutte contre le terrorisme. Elle est la contribution d'Israël à la lutte de l'humanité contre la terreur internationale [...]. Elle sera pour nous un encouragement dans la poursuite de nos efforts, mais la lutte n'est pas finie : il faudra de nouveaux efforts, de nouvelles méthodes et une ingéniosité sans faille »¹²⁷⁴.

Dans d'autres cas, l'intervention armée est justifiée par la défense du territoire et des ressortissants sur son propre territoire, en réponse à une attaque subie ou selon un concept de légitime défense préventive. Ainsi, dans le cas de la plainte zambienne contre les incursions portugaises, le représentant du Portugal expliquait que son gouvernement « ne peut évidemment permettre que ses forces de sécurité soient harcelées et que des éléments hostiles qui se trouvent de l'autre côté de la frontière tirent sur elles sans que ces forces de sécurité ne se considèrent en état de légitime défense et réagissent »¹²⁷⁵.

À travers la résolution 573 de 1985, suite à la plainte tunisienne contre Israël¹²⁷⁶, le Conseil de sécurité « condamnait énergiquement l'acte d'agression armée perpétré par Israël contre le territoire tunisien »¹²⁷⁷, après des bombardements aériens israéliens à Tunis visant, selon le représentant israélien, le siège et les dirigeants de l'Organisation de la Libération de la Palestine. Israël justifia initialement son action en affirmant que la Tunisie et les Tunisiens n'étaient pas la cible, mais l'OLP qui avait une « base extraterritoriale en Tunisie »¹²⁷⁸. Par la suite, Israël dénonça la Tunisie pour avoir accordé refuge à l'OLP et pour avoir été informée des planifications d'attaques contre le territoire israélien¹²⁷⁹. De l'avis d'Israël et de son allié, les Etats-Unis, ces attaques étaient des actes de représailles et se justifiaient par le droit d'Israël à recourir à la légitime défense

¹²⁷¹ S/PV.1939, p. 13 par. 105.

¹²⁷² *Ibid*, p. 13 par.106 - 110.

¹²⁷³ *Ibid*, p. 14 par. 111.

¹²⁷⁴ *Ibid*, p. 17 par. 128.

¹²⁷⁵ Lettre, en date du 15 juillet 1969, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Zambie (S/9331), S/PV.1486, 18 juillet 1969, p. 8 par. 71-73.

¹²⁷⁶ Lettre datée du 1er octobre 1985, adressée au président du conseil de sécurité par le représentant permanent de la Tunisie auprès de l'organisation des Nations Unies, S/17509, 1er octobre 1985.

¹²⁷⁷ S/RES/573 (1985), par.1.

¹²⁷⁸ Compte rendu stenographique provisoire de la deux mille six cent quinzième séance, S/PV.2615, 4 octobre 1985, p. 49.

¹²⁷⁹ *Ibid*.

en réponse à des attaques répétées dont il faisait l'objet de la part de l'OLP. Pour ces deux Etats, les actes perpétrés par l'OLP étaient qualifiables de terrorisme international¹²⁸⁰.

Le président Reagan déclarait ainsi que « les nations avaient le droit de commettre des actes de représailles contre les terroristes[...] »¹²⁸¹, en réponse à l'assassinat de trois Israéliens à Chypre¹²⁸². De manière générale, les États-Unis soutenaient le droit des nations à des actes de représailles armées contre les terroristes¹²⁸³.

Dans le même cas, pour ce qui est de la légitime défense, la position américaine était assez explicite :

« Nous parlons d'un cycle de violence, mais une chose doit être bien claire : c'est le terrorisme qui en est la cause, et non pas les réponses aux attaques terroristes. Bien que nous ne connaissions pas tous les faits concernant cette riposte précise, nous n'en appuyons pas moins le principe selon lequel un Etat faisant l'objet de perpétuelles attaques terroristes peut riposter en recourant à la force pour se défendre contre de nouvelles attaques. C'est là un aspect du droit inhérent à la légitime défense, reconnu dans la Charte des Nations Unies »¹²⁸⁴.

Le délégué israélien ira plus loin en affirmant qu'il ne s'agit pas simplement ici de punir les coupables, mais de « cherch[er] à empêcher de futurs crimes et [...] à affaiblir et à détruire le centre nerveux de la terreur internationale. [...] L'adoption de ce projet de résolution ne serait pas seulement une victoire du terrorisme elle serait aussi un nouvel acquis pernicieux du terrorisme parce qu'elle permettrait au terrorisme et à l'intimidation politique d'avoir la haute main sur les délibérations de ce conseil. Ce serait véritablement un tournant, je dirai même plus qu'un tournant, un grand pas en arrière, dans la guerre menée contre le terrorisme : la notion paralysante selon laquelle la victime ne peut se défendre elle-même et le terroriste mérite d'être abrité se propagerait. De nombreux pays qui ont appuyé ce projet de résolution par opportunisme à courte vue souffriront, et souffriront bientôt, j'en ai peur, de ses conséquences inévitables, Mais je puis assurer les membres du Conseil que nous, en Israël, nous ne l'accepterons jamais »¹²⁸⁵.

Enfin, selon Israël, une intervention armée contre un État étranger peut survenir dans un contexte général de menace militaire. En 1966, la Jordanie déposait une plainte contre Israël devant le Conseil de sécurité¹²⁸⁶, faisant état de « véhicules blindés israéliens [qui avaient] ouvert le feu, du côté israélien de la ligne de démarcation de l'armistice, sur le poste de police jordanien[...] tirant au canon et à la mitrailleuse lourde »¹²⁸⁷, et que « les chars, appuyés par des véhicules blindés transporteurs de troupes, [avaient] alors pénétré en

¹²⁸⁰ *Ibid*, p. 49, 65,66.

¹²⁸¹ *Ibid* , p. 20.

¹²⁸² *Ibid* , p. 23.

¹²⁸³ *Ibid*, p. 20.

¹²⁸⁴ *Ibid* , p.66.

¹²⁸⁵ *Ibid*, p. 50,51.

¹²⁸⁶ S/PV.1320.

¹²⁸⁷ *Ibid*, p.2 par. 6.

Jordanie sur deux colonnes [...] »¹²⁸⁸, causant des dégâts humains et matériels importants dans les villages attaqués, selon les observateurs militaires des Nations Unies¹²⁸⁹.

Le représentant d'Israël, rappelant le contexte géographique et sécuritaire dans lequel son pays était situé, déclarait que « cette menace permanente d'agression armée [...] obligeait Israël à détourner des tâches constructives une partie importante de ses ressources précieuses et de sa main-d'œuvre afin de maintenir d'importantes d'importants moyens de défenses et de dissuasions »¹²⁹⁰. Israël protestait contre « la multiplicité d'actes de terrorisme et de sabotages organisés à travers la frontière jordanienne, [...] des douzaines d'attaques, des maisons [...] dynamitées à Jérusalem, [...] le déraillement d'un train, [...] des actes de sabotages et de minage de routes [...] organisés sur une étroite bande frontalière autour de la Mer Morte et au Sud des collines d'Hébron »¹²⁹¹. Il déclarait avoir porté un problème de la même nature des raids et de leur origine politique devant le Conseil de sécurité le 12 octobre 1966, dans une plainte contre la Syrie. Mais bien que le projet de résolution fût appuyé par la grande majorité des membres du Conseil, il avait fait l'objet du veto soviétique.¹²⁹²

Dans d'autres cas, face à un État hostile, la nécessité d'empêcher une attaque future justifiait une intervention armée. C'est dans ce contexte qu'Israël mena l'opération Babylon, bombardant et détruisant par des frappes aériennes surprises un réacteur irakien en construction près de Bagdad. Selon Israël, « en détruisant Osirak, [le pays] s'est acquitté d'un acte élémentaire de survie, tant moralement que juridiquement. Ce faisant, Israël a exercé son droit inhérent de légitime défense, tel qu'il est entendu dans le droit international général et consacré à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies. [...] Une menace d'anéantissement nucléaire se précisait du côté de l'Iraq à l'encontre d'Israël, [...]. Israël se trouvait confronté au fait qu'à très brève échéance Osirak deviendrait critique [...] Israël se trouvait donc devant un dilemme déchirant. Une fois Osirak « chaud » toute attaque contre lui aurait eu pour effet de recouvrir la ville de Bagdad de retombées radioactives, ce qui aurait eu des effets mortels [...] »¹²⁹³.

Pour justifier cette action préventive, le représentant d'Israël invoqua des arguments historiques (l'Irak comme ennemi mortel)¹²⁹⁴, et humanitaire (agissant à ce moment précis, il épargnait la vie de nombreux

¹²⁸⁸ *Ibid*, par. 9,10.

¹²⁸⁹ *Ibid.*, par. 12,13. Il s'agit de 125 maisons complètement détruites, des dispensaires, des écoles, 1 mosquée endommagée, 17 camions militaires entièrement détruits, 8 ans tués, 1 bâtiment de police presque entièrement détruit, 1 puit entièrement détruit, 3 tentes de l'armée jordanienne entièrement détruit, 1 autobus civil entièrement, 3 véhicules de l'armée jordanienne entièrement détruits par le bombardement aérien, 1 commandant de l'armée jordanien succombe des suites de ses blessures.

¹²⁹⁰ *Ibid*, par. 55.

¹²⁹¹ *Ibid.*, par. 59.

¹²⁹² *Ibid.*, par. 62.

¹²⁹³ *Ibid.*, par. 58,59 ; p.8 et p. 95.

¹²⁹⁴ *Ibid*, par. 63-73.

Irakien qui, autrement mourraient si une guerre venait à éclater à la suite de l'entrée en service du réacteur)¹²⁹⁵.

Le représentant de l'État d'Israël développera son argumentaire sur l'interprétation de certains juristes internationalistes dont certains extraits sont ainsi proposés :

« Ce serait tourner en dérision les objectifs de la Charte que d'obliger un État qui se défend à laisser l'assaillant lui porter le premier coup qui risquerait d'être mortel ...Interpréter différemment l'Article 51, c'est protéger le droit à l'agresseur à porter le premier coup »¹²⁹⁶. (De Sir Humphrey Waldock – Nous ajoutons).

« Un État doit-il attendre qu'il soit trop tard avant de se défendre ? Doit-il permettre à un autre d'avoir l'avantage de l'accumulation militaire, de l'attaque surprise et de l'offensive totale, contre lesquelles il n'y aurait peut-être pas de défense ? Il serait déraisonnable de s'attendre qu'un État le tolère, en particulier lorsqu'existe la possibilité qu'une attaque nucléaire surprise entraîne la destruction totale, ou au moins l'asservissement total, si cette attaque n'est pas prévenue. »¹²⁹⁷ (De MM. Morton Kaplan et Nicholas de B. Katzenbach – Nous ajoutons)¹²⁹⁸.

Ces arguments seront confrontés aux positions des États africains et des mesures alternatives seront proposées

2. Opposition des Etats africains à l'usage instrumental du recours à la force dans la lutte contre le terrorisme : place du DI et responsabilité du Conseil de sécurité

Face aux recours à la force opérés par certains États, caractérisés par des violations de l'intégrité territoriale et de l'espace aérien d'autres États, les États africains ont adopté une double réaction. En premier lieu, la condamnation de l'acte, assortie de sa qualification comme menace à la paix et à la sécurité internationales (a), et en second lieu, la proposition de mesures visant à l'élimination ou à la non-répétition d'actes de cette nature (b).

¹²⁹⁵*Ibid*, par. 95.

¹²⁹⁶*Ibid*, par. 98.

¹²⁹⁷*Ibid*, par. 99.

¹²⁹⁸Sur les arguments en appui de la légitimité de l'action de légitime défense d'Israël, voir aussi: N.J. Kaplan, « The Attack on Osirak: Delimitation of Self-Defense », *NYLS Journal of International and Comparative Law*, vol. 4, n° 1, 1982. Ses arguments s'articuleront autour de la thèse développée par Myres McDougal et Florentino dans "law and minimum world public order: or-the legal regulations of international coercion. " L'analyse de McDougal et Feliciano promulgue une théorie de l'autodéfense fondée sur le concept selon lequel l'intérêt commun exige au moins un niveau minimum d'ordre public. Leur théorie cherche donc à restreindre le recours à l'autodéfense violente tout en reconnaissant que la communauté mondiale n'a pas encore atteint la capacité d'assurer la sécurité contre l'agression au sein du système étatique.

Kaplan conclura son développement en retenant que : "when viewed upon the basis of necessity and proportionality, the raid upon Osirak constituted an act of self-defense, which Israel, as a sovereign state, had an inherent right to exercise". p.155.

- a. Quelle est la position des Etats africains vis-à-vis des différents recours à la force contre les petits pays dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ?

L'ensemble des actes examinés dans ce chapitre, caractérisés par le recours à la force armée par des États qualifiés d'agresseurs, ont été appréhendés comme des actes de terrorisme¹²⁹⁹, et considérés comme constituant une menace à la paix et à la sécurité internationales¹³⁰⁰.

En référence à « la répression militaire contre le peuple angolais [menée par le Portugal][...] , laquelle répression est transformée en une vague croissante de terreur et d'atrocités », le représentant des États africains a dénoncé une « politique coloniale qui est condamnée par tous »¹³⁰¹.

L'attaque israélienne en Tunisie constitue l'un des premiers exemples de tentative de réaction étatique – au titre de représailles ou de légitime défense – en réponse à des attaques perpétrées par des acteurs non étatiques, sans que ces attaques ne soient formellement attribuables à l'État depuis lequel elles ont été lancées¹³⁰². L'opposition entre les deux approches du terrorisme international a été ravivée lors du débat au sein du Conseil de sécurité concernant cette attaque. L'approche africaine, qualifiant les actes d'agression commis par Israël contre la Tunisie de terrorisme d'État et de manifestation de la politique agressive des forces impérialistes¹³⁰³, a été adoptée par le Groupe des États africains, le Mouvement des non-alignés et la Conférence Islamique, par la voix de son secrétaire général. L'Arabie Saoudite a ainsi déclaré avoir « déjà eu l'occasion de souligner [...] que la forme la plus dangereuse de terrorisme est le terrorisme d'Etat [opéré par Israël] »¹³⁰⁴. Selon le représentant du Nigeria, s'exprimant au nom du groupe des États africains, « si le gouvernement israélien a pu persister dans son mépris de l'opinion mondiale et s'il a pu traiter les décisions et résolutions du Conseil et de l'Assemblée générale avec le plus grand mépris, c'est parce qu'il bénéficie de l'appui illimité politique, diplomatique, économique et militaire d'un membre du Conseil »¹³⁰⁵.

¹²⁹⁹ S/PV. 1985 , P. 2 par. 9 (Intervention du délégué du Mozambique) ; p. 8 par. 76- 78,84, 87 (Intervention du délégué du Nigeria)

¹³⁰⁰ S/PV.950 , p.3 par.11 (Intervention du délégué du Liberia).

S/PV. 1027, p. 12 par. 63 (Intervention du délégué du Sénégal).

S/PV.1194, p. 3 par. 13 (Intervention du délégué du Sénégal).

Ibid, p.17 par.156 (Intervention de l'Algérie).

¹³⁰¹ S/PV.950, p. 4 par. 15-17.

¹³⁰² E. Pobjie, F. Declercq et R. Van Steenberghe, « The Israeli Raid Against the PLO Headquarters in Tunis—1985 », in T. Ruys, O. Corten et A. Hofer (éds), *The Use of Force in International Law: A Case-Based Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 395-402.

¹³⁰³ S/PV.2615, 4 octobre 1985 , p. 8 (RDA), p. 9 (Yougoslavie), p. 16 (Indonésie), p. 20 (Nicaragua), p. 36 (Bengladesh), p. 41 (Aghanistan), p. 56 (OLP).

¹³⁰⁴ *Ibid*, p. 39.

¹³⁰⁵ *Ibid*, p. 5,6.

L'Afghanistan dira de même : «ce qui est certain, c'est que le mépris flagrant d'Israël pour les résolutions des Nations Unies aurait cédé devant les pressions de l'opinion publique mondiale, n'eut été l'appui politique, économique et militaire sans limite que lui donne l'impérialisme des Etats-Unis», p. 41.

Face à ce soutien institutionnel et diplomatique au sein du Conseil de sécurité, d'autres États ont appelé à une grande vigilance quant aux tentatives d'Israël et de son allié d'introduire de nouvelles doctrines ou interprétations concernant l'institution du recours à la force en droit international. Il a été demandé que « la communauté internationale doit s'opposer fermement à la diffusion de cette nouvelle doctrine de terrorisme d'État »¹³⁰⁶. La Yougoslavie a déclaré à ce sujet que « la Charte des Nations Unies ne saurait être interprétée en fonction de l'inspiration du moment et des intérêts et fantaisies d'une puissance, quelle qu'elle soit. Pareille logique conduirait à l'anarchie, car cela justifierait le recours à la force et nous ramènerait à la politique de "la force qui fait droit", avec toutes les conséquences qui en découleraient pour l'indépendance de tous »¹³⁰⁷.

Concernant un cas de bombardement de la Jordanie par l'armée israélienne, les réactions des trois États africains membres non permanents du Conseil de sécurité furent de condamnation des actes perpétrés par Israël contre ce pays.

Concernant l'introduction de nouvelles doctrines au nom de la lutte contre le terrorisme, certaines grandes puissances ont souhaité parler d'une interprétation large de la légitime défense, incluant la dimension « préventive », afin d'autoriser une intervention armée au nom de ce droit. De l'avis de Mohamed Bedjaoui, intervenant pour le compte de l'Algérie, « l'action israélienne a la monstrueuse particularité d'introduire dans les relations internationales de nouvelles mœurs effrayantes, fondées sur l'agression, baptisées de « préventives » pour tenter de faire accepter l'inacceptable. [...] Si cette action nous situe d'abord, une fois de plus, au cœur du projet expansionniste et agressif israélien permanent, elle nous donne ensuite, par son exceptionnelle gravité, toute la mesure de l'aventurisme sioniste tous azimuts, offrant ainsi aux relations internationales l'occasion de subir tous les dérèglements périlleux pour renouer avec les siècles obscurs ou une humanité fruste s'épuisait dans la pratique de la guerre pour la guerre [...] »¹³⁰⁸.

Manifestant la même condamnation et les mêmes craintes, se prononçant sur l'attaque américaines contre plusieurs villes libyennes en réponse alléguée à une attaque terroriste, le délégué du Ghana affirmait qu'« [i]l importe que les membres du Conseil sachent que la décision de blâmer sans réserve les États-Unis pour leur emploi de la force contre la Libye n'a été prise par notre mouvement qu'après un examen approfondi de tous les aspects de la question, y compris l'allégation des États-Unis selon laquelle ils auraient agi en vertu de la légitime défense et dans le but de mettre fin au terrorisme international. Cependant, c'est à l'unanimité qu'il a été conclu à la Réunion ministérielle que le recours à la force ne saurait être admis en l'occurrence, étant donné que les États-Unis disposaient de nombreuses autres options pour régler le

¹³⁰⁶ *Ibid.*, p. 36

¹³⁰⁷ *Ibid.*, p. 9

¹³⁰⁸ S/PV.2280, p. 17-18 par. 157-158.

problème . [...] Chacun s'accordait à penser que se détourner de la Charte et des normes de conduite internationale reviendrait dans ce cas précis, à créer à long terme un dangereux précédent dont les pays non alignés, pour la plupart des pays petits et peu importants militairement, seraient les victimes”¹³⁰⁹.

De même, lors des débats au Conseil de sécurité suite à l'attaque israélienne contre l'installation nucléaire irakienne, le chef de l'État tunisien déclarait que « depuis l'annonce de l'acte inqualifiable perpétré le dimanche 7 juin contre l'un de ses États Membres, l'Iraq, les yeux du monde se sont tournés vers l'Organisation des Nations Unies et vers son organe suprême chargé de veiller au maintien de la paix et la sécurité internationales ainsi qu'au respect des principes fondamentaux de la Charte. [...] Depuis l'annonce de cet acte de guerre, le monde attend la réaction du Conseil de sécurité ; il entend que le Conseil assume ses responsabilités pleines et entières. Le monde attend d'être rassuré sur la capacité de l'Organisation de réagir à l'événement et de répondre de manière adéquate aux requêtes de ses États Membres lorsqu'ils sont victimes d'agressions caractérisées. Il attend aussi de se rassurer sur la nature de la réaction de l'Organisation à l'encontre de l'agresseur, un État Membre, qui persiste à se considérer comme tel et qui, en même temps, bafoue les principes élémentaires de la Charte et les règles les plus fondamentales du droit international et de la morale »¹³¹⁰. Selon lui, « il importe que le Conseil soit non seulement unanime pour condamner Israël de la manière la plus énergique pour son acte de vandalisme et son agression caractérisée, mais également, et surtout, qu'il soit unanime pour puiser dans la Charte les mesures appropriées qui soient de nature à ôter aux gouvernements d'Israël les moyens de pratiquer leur politique de provocation et de défi, ainsi que l'assurance de l'impunité dont ils ont pu jouir jusqu'ici »¹³¹¹.

Dans le même sens, la délégation de l'Ouganda déclarait que « quels qu'en soient les motifs, l'opération israélienne du 13 novembre 1966 qui a entraîné des pertes en vies humaines et des destructions matérielles, était hors de proportion avec la gravité de l'ensemble des actes de terrorisme dirigés contre Israël. [Elle] condamne, sans réserve et sans équivoque, cet acte délibéré et regrettable qui a fait des morts et des blessés et causé des destructions massives. L'opération militaire israélienne ne trouve aucune justification dans les incidents qui l'ont précédée, et auxquels le Gouvernement de la Jordanie n'avait pas activement participé »¹³¹². La délégation malienne a également condamné l'attaque israélienne »¹³¹³.

Lors d'un débat sur une plainte contre les actions d'Israël dans les territoires occupés, le représentant de l'Égypte a rappelé que son pays « tenait pleinement Israël pour responsable de toutes les conséquences des

¹³⁰⁹ S/PV.2683, p. 31.

¹³¹⁰ *Ibid*, p. 13 par. 118-119.

¹³¹¹ S/PV.2280, p. 16 par. 140.

¹³¹² *Ibid*, par.15. Voir aussi par. 16.

¹³¹³ *Ibid*, par.31,36.

actions terroristes qu'il menait à Jérusalem et sur la rive occidentale. [...] [Il] condamn[ait] [l]es actions illégales et violentes d'Israël dans les territoires arabes occupés [...] »¹³¹⁴.

Il apparaît important de noter qu'au cours des débats relatifs à cette attaque israélienne, aussi bien les grandes puissances – notamment les États-Unis –, le Japon, ainsi que des pays africains tel que l'Ouganda, ont déclaré expressément que le fait qu'un État soit victime d'une attaque terroriste n'est pas une motivation suffisante pour recourir à des mesures de représailles¹³¹⁵. De l'opinion de la totalité des États membres du Conseil de sécurité de l'époque, une attaque terroriste ne saurait donc configurer un nouveau régime juridique du recours à la force en dehors de celui prévu par le régime du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

C'est selon cette considération que, se basant exclusivement sur les points d'accords de tous les États membres du Conseil de sécurité, le Nigeria et le Mali présenteront un projet de résolution qui sera adopté par le Conseil¹³¹⁶. Cette position consensuelle des États membres sur la condamnation des mesures de représailles d'Israël s'est articulée comme suit dans la résolution 228(1966) : « le Conseil de sécurité, [...] [r]éaffirmant les résolutions antérieures du Conseil de sécurité condamnant des actes passés de représailles exécutés en violation de [...] la Charte des Nations Unies, 3. Souligne à l'intention d'Israël que les actes de représailles militaires ne peuvent être tolérés [...] »¹³¹⁷.

Le Conseil de sécurité a depuis lors maintenu une constance quant à condamner systématiquement les actes de représailles et à rappeler leur incompatibilité avec les principes et les buts de la Charte des Nations Unies¹³¹⁸.

L'Assemblée Générale des Nations Unies a fait de même dans sa résolution 2625 de 1970, approuvée sans vote des États membres : "Les États ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force."¹³¹⁹

¹³¹⁴ S/PV.1893, p. 12 par. 102.

¹³¹⁵ Concernant la déclaration du délégué américain: S/PV.1320, par. 104.

Pour le Japon, voir: Question de Palestine: Lettre, en date du 15 novembre 1966, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Jordanie auprès de l'organisation des Nations Unies (S/7587), S/PV.1322, 17 novembre 1966, par.35.

Pour le Ouganda, voir: Question de Palestine: Lettre, en date du 15 novembre 1966, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Jordanie auprès de l'organisation des Nations Unies (S/7587), S/PV.1328, 25 novembre 1966, par. 15.

¹³¹⁶ Question de Palestine: Lettre, en date du 15 novembre 1966, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Jordanie auprès de l'organisation des Nations Unies (S/7587), S/PV.1327, 24 novembre 1966, par. 39.

¹³¹⁷ La question de Palestine, S/RES/228, 25 novembre 1966, préambule et paragraphe 3

¹³¹⁸ Question concernant la situation en Rhodésie du Sud, S/RES/423, 14 mars 1978 ; Plainte de la Zambie, S/RES/424, 17 mars 1978. Le Conseil n'évoquera pas de façon spécifique l'expression "représaille armée".

¹³¹⁹ S/RES/2625, principe 1 par. 7.

Il en est de même avec la doctrine¹³²⁰ à quelques exceptions près¹³²¹.

Dans leurs pratiques, les Etats Unis et d'Israël ne semblent pas adhérer à cette position¹³²², considérant que le régime d'application des deux mesures -représailles et légitime défense- semble le même et utilisant les termes de manière interchangeable¹³²³.

Dans le cadre de l'attaque israélienne contre l'installation nucléaire irakienne en phase de construction, selon le Soudan, « le Conseil est saisi d'une situation qui risque d'avoir d'importantes conséquences pour la paix et la sécurité internationales, situation causée par un grave et sérieux acte d'agression prémédité et sans précédent [...]. Cet acte flagrant d'agression commis par Israël constitue une atteinte au droit international et une violation flagrante de la Charte des Nations Unies. La condamnation unanime et instantanée de cet acte par la communauté internationale est le témoignage évident que le Conseil est tenu de condamner et de punir cet acte d'agression injustifié »[...]»¹³²⁴. Le délégué soudanais a ensuite affirmé que « ces événements nous montrent de façon inquiétante que nous sommes sur le point d'institutionnaliser le terrorisme d'État »¹³²⁵.

C'est cette pratique qui a été constatée par ailleurs dans l'attaque américaine contre plusieurs villes libyennes en 1986. À cet égard, le délégué de l'Inde, au nom du Mouvement des Pays non alignés, a affirmé que « d'aucuns ont cherché à établir une relation de cause à effet entre une attaque reconnue contre un État souverain et une responsabilité présumée – laquelle a été niée – dans certains actes de terrorisme. Rien ne peut justifier le recours à la force massive ni une attaque armée contre un État souverain [...] »¹³²⁶.

¹³²⁰ A. Cassese, « Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law », in A. Cassese, P. Gaeta et S. Zappalà (éds), *The Human Dimension of International Law: Selected Papers*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 450.

¹³²¹ R.A. Falk, « The Beirut Raid and the International Law of Retaliation », *The American Journal of International Law*, vol. 63, n° 3, 1969, pp. 441-442 ; R.S. Johnson Jr., *The Raid on Tunisia - Was the Condemnation of Israel Justified?*, Thèse de maîtrise, Judge Advocate General's School, Charlottesville (VA), 1986, p. 78p. 33. L'auteur fait référence à la position du Prof. Bowett qui estime que si les mesures de représailles respectent les critères de raisonabilité, elles ne seront pas condamnées par le Conseil de sécurité, et donc elles pourraient être implicitement considérées comme légitimes.

¹³²² *Ibid.*

Le cas objet de l'étude et, comme François Honti le rappelait dans son éditorial, dans le *Monde Diplomatique* déjà en 1968 :

« Le Conseil de sécurité a[...] condamné à l'unanimité l'attaque massive lancée le 21 mars par Israël contre la Jordanie, à titre de représailles ».

F. Honti, « Terrorisme et représailles au Moyen-Orient », *Le Monde diplomatique*, avril 1968, p. 1.

¹³²³ A cet égard, il suffit de noter le langage utilisé par les journaux de ces Etats:

F.J. Prial, « Israeli planes attack P.L.O. in Tunis, killing at least 30 », *The New York Times*, 2 oct. 1985.

« Israeli officials said the attack was in retaliation for the slaying of three Israelis in Larnaca, Cyprus, six days ago. P.L.O. officials in Cyprus denied at the time that they or any group affiliated with the P.L.O. was responsible. »

De plus, l'année suivante, l'armée américaine conduira une attaque contre les villes de Tripoli et de Benghazi en guise de mesure de représailles.

¹³²⁴ S/PV.2280, p. 19 par. 176.

¹³²⁵ *Ibid.*, p. 20 par. 181.

¹³²⁶ S/PV.2683, p. 12 aussi p. 7.

b. Suggestions des mesures à adopter contre qui recourt à la force

Face aux recours à la force de certains États dans le règlement de différends internationaux ou au nom de la lutte contre le terrorisme international, les États africains préconisent la centralité du rôle du Conseil de sécurité (impliquant une pleine assumption de ses responsabilités et une abstention de la part des membres permanents d'instrumentaliser leur droit de veto à des fins de protection d'alliés), en opposition aux actions unilatérales. Ils insistent également sur le respect du droit international et sur la nécessité d'assortir le principe de la condamnation des recours illégaux à la force de l'adoption de mesures coercitives à l'encontre des États qui y ont eu recours, afin d'assurer la cessation ou la non-répétition de tels actes. Ces mesures doivent placer les États agresseurs dans une situation diplomatique, juridique, économique ou matérielle les empêchant de réitérer de tels actes.

À cet égard, face à l'attaque israélienne sur l'installation nucléaire irakienne, le Soudan a pressé le Conseil de sécurité d'assumer ses responsabilités en tant que garant du droit international, appelant à des sanctions obligatoires au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies en réponse aux agressions continues d'Israël¹³²⁷.

En 1963, le Sénégal exhortait le Conseil à agir pour stopper le Portugal, dont le refus de décoloniser menait à une "voie explosive"¹³²⁸. Plus tard, en 1976, lors de l'incident d'Entebbe, la Mauritanie¹³²⁹ et le Cameroun¹³³⁰ ont vivement condamné l'intervention israélienne en Ouganda, la qualifiant d'acte d'agression et de violation flagrante de la souveraineté, et craignant qu'Israël ne fasse de telles pratiques une norme d'État, surtout à l'encontre des pays du Tiers-Monde.

Enfin, en 1977, le Mali, lors d'un débat sur la Rhodésie du Sud, a rappelé la nécessité d'éliminer les régimes racistes en Afrique australe et de renforcer leur isolement pour rétablir la paix dans la région¹³³¹.

Relativement au sauvetage des otages par Israël en Ouganda, pour ce qui est des mesures à adopter par le Conseil de sécurité, le Cameroun a affirmé que l'Afrique et l'opinion mondiale « s'attendent à ce que le Conseil agissent avec fermeté pour dissuader d'autres agresseurs potentiel imbus de leur puissance de violer la souveraineté et l'intégrité territoriale d'Etats Membres de l'Organisation et de fouler impunément aux pieds les principes sacrés garants de la paix et de la sécurité internationales contenus dans la Charte »¹³³².

Se prononçant dans le même sens et dans le cas de l'intervention d'Israël contre l'installation nucléaire irakienne, Mohamed Bedjaoui a affirmé que cette attaque avait été longuement préméditée et que les

¹³²⁷ S/PV.2280, p. 20 par. 181-182.

¹³²⁸ S/PV. 1027 », p. 12 par. 62.

¹³²⁹ S/PV.1939, p. 6 par.45.

¹³³⁰ *Ibid*, p. 24 par. 213 et p.25 par. 217.

¹³³¹ S/PV.1985, p. 17 par. 164.

¹³³² S/PV.1939, p. 25 par. 222.

implications de cette agression et la nécessité de sa vigoureuse condamnation devaient être assorties de toutes les mesures susceptibles d'empêcher son renouvellement¹³³³.

L'on a souvent évoqué la dénonciation de l'usage du droit et des institutions internationales pour perpétuer la domination des grandes puissances sur les États plus faibles. Le caractère jugé exceptionnellement dangereux du terrorisme international a conduit certains acteurs étatiques à proposer voire imposer l'adoption d'une nouvelle interprétation de certains principes de droit aux fins de justifier leurs actions dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹³³⁴.

Israël ne semble pas avoir passé avec succès le test de l' *anticipatory self-defense* à l'occasion de son attaque de 1981 en légitime défense contre le réacteur Osirak construit par la France en Irak. Le représentant de l'État d'Israël a été, on ne peut plus clair sur la base juridique ayant justifié leur attaque et sur leur interprétation de la légitime défense prescrite par l'article 51 de la Charte des Nations Unies¹³³⁵.

Se fondant sur la déclaration du Directeur de l'AIEA infirmant l'imminence d'un quelconque danger provenant du programme nucléaire irakien¹³³⁶, tous les représentants des États africains ont concordé sur la nature illégitime de l'attaque israélienne contre le réacteur irakien¹³³⁷, estimant qu'Israël n'avait pas rempli les conditions pouvant justifier l'urgence d'une action en légitime défense contre l'Irak.

Lors de son intervention, pour récuser la thèse de légitime défense préventive israélienne, Bedjaoui, représentant de l'Algérie, a opposé la notion de « préméditation » à celle de « prévention », retenant qu'« il s'est agi d'une attaque délibérée, froidement préméditée, programmée et exécutée [...], la nouvelle théorie de l'agression dite préventive, est tout le contraire du droit et de la morale. Elle est tout le contraire de la paix et de la raison. Pétrie d'un subjectivisme suicidaire, elle autoriserait à l'avenir tout État à en agresser un

¹³³³ *Ibid*, p. 18 par. 166; C. Stahn, « Terrorist Acts as "Armed Attack": The Right to Self-Defense, Article 51 (½) of the UN Charter, and International Terrorism », *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 27, n° 2, 2003, pp. 35-54.

¹³³⁵ R.S. Brody, « First Strike: Menache Begin and the Osirak nuclear reactor », *Tikvah Online Academy*, 1981.

Au lendemain du raid contre le réacteur nucléaire Osirak, le premier Ministre Israélien a convoqué une conférence de Presse.

A la question du journaliste :

“ Mr. Prime Minister, does the Israeli raid signal a new Israeli policy that says that Israel will not tolerate for any Arab country, any Arab enemy, to construct nuclear weapons against Israel?”

Il répondra :

“I didn't say so. I said that Israel will not tolerate any enemy - not any Arab country - any enemy, to develop weapons of mass destruction against the people of Israel. These weapons were against the people of Israel”.

Cette prise de position sera par la suite conceptualisée en tant que doctrine Begin et paraît définir la politique israélienne actuelle.

Voir aussi: A. Yadlin, « The Begin Doctrine: The Lessons of Osirak and Deir ez-Zor », *INSS Insight*, n° 1037, 21 mars 2018.

¹³³⁶ S/PV.2280, par. 116, 118, 143, 175.

¹³³⁷ G. Fischer, « Le bombardement par Israël d'un réacteur nucléaire irakien », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 27, 1981, p. 164 ; J.-P. Derai, « "Opération Osirak" : agression ou légitime défense ? », *Cahiers de la Méditerranée*, vol. 56, 1998, p. 186.

autre pour n'importe quel motif apprécié de façon discrétionnaire, c'est-à-dire, en fin de comptes, sans motif »¹³³⁸.

L'attaque militaire israélienne a été condamnée par le Conseil de sécurité¹³³⁹. Dans sa résolution de condamnation, l'Assemblée générale, dans le préambule, a condamné les « menaces proférées par Israël de perpétrer de nouvelles attaques de ce genre contre des installations nucléaires si et quand il le juge nécessaire »¹³⁴⁰, soulignant ainsi l'importance du respect du critère de nécessité dans le cadre d'une éventuelle attaque.

CONCLUSION

La divergence d'approche définitionnelle du terrorisme entre les États africains et leurs alliés, d'une part, et les puissances occidentales, d'autre part, se manifeste de manière significative dans le cadre du recours à la force contre le terrorisme international.

Durant la période de la Guerre Froide, la majorité des actes qualifiés de terrorisme par les États africains, et ayant donné lieu à des interventions militaires de grandes puissances ou de leurs alliés, s'inscrivaient dans un contexte de maintien de l'hégémonie coloniale face aux mouvements d'indépendance. Les acteurs de ces révoltes étaient alors désignés comme "terroristes", justifiant ainsi le recours à la force armée pour les poursuivre, y compris au-delà des frontières des territoires coloniaux, dans des pays voisins accusés de tolérance ou de complicité.

En réaction, les États africains qualifiaient ces interventions armées de menaces contre la paix et la sécurité internationales et de terrorisme d'État, insistant sur leur nécessaire condamnation. Ils prônaient un processus décisionnel respectueux du droit international, ancré dans la Charte des Nations Unies et placé sous l'égide du Conseil de sécurité. Soulignant le rôle central de cet organe, ils appelaient les grandes puissances, en particulier les membres permanents, à s'abstenir d'instrumentaliser leur droit de veto pour protéger leurs alliés et leurs intérêts, entravant ainsi l'adoption de mesures de sanction. Cette instrumentalisation était perçue comme une menace à l'intégrité de l'édifice du droit international, notamment en ce qui concerne les conditions légitimes du recours à la force.

Dans les hypothèses où les États africains et occidentaux s'accordaient sur la qualification d'une situation comme acte de terrorisme, à l'exemple des prises d'otages – contexte dans lequel certains États africains, tout en procédant à la réprobation de ces actes, manifestaient une inclination à les expliquer –, la divergence

¹³³⁸ S/PV.2280, par. 152,159.

¹³³⁹ Plainte de l'Iraq, S/RES/487, 19 juin 1981.

¹³⁴⁰ Agression armée israélienne contre les installations nucléaires irakiennes et ses graves conséquences pour le système international établi en ce qui concerne les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, la non-prolifération des armes nucléaires et la paix et la sécurité internationales, A/RES/36/27, 9 novembre 1981, Alinéa 11 du Préambule.

se cristallisait sur le choix des instruments de résolution : la voie diplomatique de la négociation, opposée à l'option coercitive unilatérale du recours à la force, cette dernière emportant le risque de transgression de normes impératives du droit international, telles que le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté aérienne d'un État.

Après la décolonisation d'un grand nombre de pays africains, une évolution notable s'est produite concernant le recours à la force dans des contextes qui avaient précédemment été qualifiés de terrorisme d'État. Dans une certaine mesure, le respect de l'esprit de la résolution 1514 (XV) de 1960 par les anciennes puissances coloniales a conduit à une diminution des situations où le maintien de l'hégémonie passait par un recours direct et manifeste à la force contre des populations aspirant à l'indépendance. Bien que des formes indirectes de pression et d'influence, telles que le néocolonialisme ou l'engagement de mercenaires, aient pu perpétuer des dynamiques de domination, elles ne présentaient pas le même caractère d'exercice direct de la force étatique que la colonisation ou l'occupation.

Cependant, le recours à la force, constitutif de ce qui était dénoncé comme terrorisme d'État, a persisté dans trois configurations spécifiques. Premièrement, l'occupation par Israël du territoire palestinien et ses interventions militaires dans les États limitrophes ou considérés comme hostiles ont maintenu une situation où la force était employée de manière continue, suscitant des accusations de terrorisme d'État. Deuxièmement, les régimes minoritaires blancs d'Afrique du Sud (sous l'apartheid) et de Rhodésie du Sud ont continué à recourir à la force de manière systématique pour imposer et maintenir leur domination sur des populations majoritairement noires, une pratique largement considérée comme une forme de terrorisme d'État institutionnalisé. Troisièmement, les colonies portugaises en Afrique ont été le théâtre d'un recours continu à la force par la puissance coloniale pour réprimer les mouvements de libération, une situation qui a perduré jusqu'à la décolonisation de ces territoires dans les années 1970.

Une transformation significative s'est opérée avec la fin de la colonisation portugaise dans les années 1970, suivie par la dissolution des régimes racistes en Rhodésie du Sud et en Afrique du Sud entre 1980 et le début des années 1990. Ces évolutions ont marqué un recul important des formes de recours à la force étatique les plus flagrantes et les plus systématiquement dénoncées comme terrorisme d'État en Afrique. Dès lors, le recours à la force par Israël dans le contexte de l'occupation palestinienne et de ses relations avec les États voisins est apparu comme le cas le plus persistant et le plus controversé de recours à la force étatique qualifié de terrorisme d'État.

Section III : Le Conseil de sécurité face au terrorisme (1990-2001) : entre unilatéralisme et quête africaine d'une approche coopérative

De nombreux États africains ont souvent eu la conviction que le Conseil de sécurité, et ensuite le concept même de terrorisme international, étaient des constructions des grandes puissances aux fins de domination

des Etats de la périphérie. Au cours d'un débat en la matière au sein du Conseil de sécurité, le délégué soudanais soutiendra à cet effet que « [s]a délégation [était] gravement préoccupée par l'utilisation du terme « terrorisme » dans le monde contemporain. La manière dont le terme [était] utilisé et le fait que certains sont qualifiés de terroristes sans preuve juridique ni explication logique sont devenus eux-mêmes une forme de terrorisme. Au lieu d'être une instance de règlement des litiges entre Etats membres ou de maintien de la paix et de la sécurité internationale, le Conseil de sécurité est devenu une instance qui impose aux faibles la volonté et les intérêts des forts »¹³⁴¹.

L'un des moyens relatifs à l'usage – instrumental - des résolutions du Conseil de sécurité par les grandes puissances contre certains Etats accusés à tort ou à raison de sponsoriser des groupes terroristes est la sanction économique¹³⁴².

La Section III plonge au cœur de la controverse qui a marqué la gestion du terrorisme par le Conseil de sécurité dans les années '90, une ère de transition où l'unilatéralisme de certaines grandes puissances s'est heurté à la critique montante des États du Sud.

Notre analyse s'ouvre sur l'émergence du concept africain d'« approche coopérative, juste et équitable » (A). Cette doctrine, qui est une contestation juridique de l'approche unilatérale des grandes puissances dans la lutte antiterroriste, exprime la résistance des États périphériques face à l'hégémonie sécuritaire. Elle se mue en une revendication du Sud contre la justice à géométrie variable au sein du Conseil de sécurité, soulevant ainsi un risque de crise normative et institutionnelle aux Nations Unies, à un véritable risque de choc institutionnel au sein de l'ONU. Nous illustrerons cette dissymétrie par une mise en parallèle éclairante : d'un côté, le traitement par le Conseil de l'attentat de Lockerbie, où les puissances lésées ont imposé une voie coercitive et unilatérale ; de l'autre, l'affaire de la tentative d'assassinat du Président égyptien à Addis-Abeba, où une médiation et une coopération régionales accrues ont été sollicitées pour tempérer l'action onusienne. Cette dichotomie révèle la nécessité d'une justice internationale à la fois juste et équitable dans la gestion des menaces.

Fort de ce constat, nous explorerons ensuite la dynamique simultanée de convergence définitionnelle du terrorisme international (B). Sous la pression de l'universalisation du phénomène, le Conseil de sécurité a progressivement reconnu le terrorisme comme un danger commun (1), allant au-delà des clivages idéologiques traditionnels. Cette évolution a conduit à une tendance à la convergence (2), consacrant fermement le terrorisme international en tant que menace contre la paix et la sécurité internationales, fondement juridique essentiel pour mobiliser une réponse collective et universelle en vertu du Chapitre VII.

¹³⁴¹ S/PV.3033, 21 janvier 1992, p.36.

¹³⁴² G.C. Hufbauer, J.J. Schott et B. Oegg, « Using Sanctions to Fight Terrorism », *Policy Briefs*, n° PB01-11, Peterson Institute for International Economics (PIIE), novembre 2001.

A. Le concept africain d'« approche coopérative, juste et équitable » dans la lutte contre le terrorisme international : révolte du grand Sud et risque de choc institutionnel : de l'attentat de Lockerbie à la tentative d'assassinat d'un chef d'Etat

Les divergences entre les Etats africains et les grandes puissances en matière de terrorisme international concernent aussi l'approche procédurale que ces dernières adoptaient en réaction aux attaques terroristes dont elles sont victimes. En l'espèce, le différend n'est pas de nature substantielle mais plutôt procédurale¹³⁴³. Il concerne aussi bien la nature des mesures adoptées contre le terrorisme que le comportement qualifié d'arrogant, souvent non conforme au droit international que les puissances occidentales adoptent à l'encontre d'autres Etats présumés impliqués dans les attaques terroristes.

L'unilatéralisme des grandes puissances et leur usage dénoncé comme instrumental du Conseil de sécurité sera au cœur du différend avec la Libye dans l'affaire dite de Lockerbie [A.1.]. L'analyse de ce différend sera par ailleurs l'occasion pour les Etats africains de développer leur concept d'approche coopérative, juste et équitable dans le traitement des questions relatives au terrorisme. Le développement et la conclusion de cette affaire démontrera la capacité dont les Etats du Grand Sud ont fait montre pour s'opposer aux grandes puissances.

On verra dans l'affaire de la tentative d'assassinat du président Mubarak [A.2.] qu'à travers une démarche coopérative, juste et équitable, les Etats africains et occidentaux, avec l'implication de l'OUA, parviennent à mettre de côté leurs intérêts régionaux et à adopter des mesures de façon consensuelle contre des cas avérés de terrorisme international.

1. L'affaire Lockerbie : unilatéralisme et instrumentalisation du Conseil de sécurité au nom de la lutte contre le terrorisme opposé à l'approche coopérative, juste et équitable du Grand Sud

Dans une première résolution 731 (1992) adoptée à l'unanimité sous forme de recommandation, le Conseil de sécurité, après avoir condamné la destruction des appareils assurant les vols 103 de la Pan Am et 772 de l'UPA, demande aux autorités libyennes de coopérer dans l'établissement des responsabilités dans les actes en cause¹³⁴⁴. Trois mois plus tard, le ton monte et, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, dans sa

¹³⁴³ Cette affirmation est à nuancer. Nous souhaitons affirmer ici la divergence dans cette affaire ne concerne pas la qualification de l'attaque de Lockerbie d'acte de terrorisme. Tous les Etats convergent sur cette définition. Il est toutefois à noter qu'au cours des débats, de façon récurrente, les Etats africains et ceux du Grand Sud de façon générale rappelle d'une part, la nécessité d'adopter une définition générale de la notion de terrorisme et d'autre part, la notion de "terrorisme d'Etat" est évoquée, mais ce de façon lapidaire. Il était fait, en l'espèce, référence aux Etats qui sponsorisaient le terrorisme international.

Voir à cet égard: S/PV.3033, p. 23, 34, 36.

¹³⁴⁴ Question concernant la Jamahiriya Arabe Libyenne, S/RES/ 731, 21 janvier 1992.

résolution 748 (1992), le Conseil de sécurité oblige les autorités Libyennes à coopérer, à s'engager et à cesser toute forme d'action terroriste. Des mesures de sanction sont alors adoptées contre la Libye¹³⁴⁵.

Contrairement aux précédentes résolutions du Conseil de sécurité en matière de terrorisme adoptées jusque-là à l'unanimité, cette dernière le sera avec 10 voix pour, zéro contre et 5 abstentions¹³⁴⁶. Parmi les abstentions, on retrouve quatre Etats du mouvement des non-alignés (dont trois Etats africains) et la Chine. Au cours de la 34ème session ordinaire de l'Organisation de l'Unité Africaine, 6 ans après l'adoption de la résolution 748 (1992)¹³⁴⁷, la Conférence des Chefs d'Etat de l'OUA décidait que ni elle en tant qu'organisation régionale¹³⁴⁸ ni ses Etats membres ne se conformeront plus aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité à la Libye¹³⁴⁹. Cette décision de l'organisation continentale africaine a été qualifiée par certains de "désobéissance civile des Etats africains à l'égard de l'ONU"¹³⁵⁰.

Comment en est-on arrivé là?

Notre analyse se focalisera, à travers le prisme de la dynamique des rapports entre les grandes puissances et les Etats de la périphérie, sur la nature des initiatives adoptées par les grandes puissances au lendemain de l'attaque terroriste de Lockerbie. Leurs démarches étaient-elles conformes aux conventions applicables en la matière? Qu'en était-il de leur conformité avec le droit de la Charte des Nations Unies?

Au terme de cette analyse, nous concluons en présentant ce que les Etats africains entendent par une approche coopérative et la recherche d'une solution juste et équitable.

a. Rappel des faits

Le 21 décembre 1988, le vol Pan Am 103 effectuant le trajet entre Londres et New York explosait au-dessus de Lockerbie, petit village écossais. 259 personnes mourraient sur le champ. Le 14 novembre 1991, au bout de trois années d'investigation, la Cour de District fédéral des Etats-Unis mettait en accusation deux ressortissants libyens et le procureur général d'Ecosse émettait un mandat d'arrêt contre ces derniers. Ils étaient accusés d'avoir fait placer une bombe à bord de l'avion, dont l'explosion a causé la destruction de l'appareil¹³⁵¹.

¹³⁴⁵ Jamahiriya arabe libyenne, S/RES/748, 31 mars 1992, par. 3-6.

¹³⁴⁶ Ibid. Adoptée à la 3063e séance, par 10 voix contre zéro, avec 5 abstentions (Cap-Vert, Chine, Inde, Maroc, Zimbabwe).

¹³⁴⁷ Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement, 34ème session ordinaire/deuxième session ordinaire de la Communauté économique Africaine, 8-10 juin 1998, Ouagadougou(Burkina Faso), AHG/Dec. 127 (XXXIV). "La crise entre la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne Populaire et Socialiste et les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni". CM/Dec.127 (LXVIII), p.5.

¹³⁴⁸ Ibid. P.5 par. 2.

¹³⁴⁹ Ibid. Par.3.

¹³⁵⁰ T. Kalala, « La décision de ne plus respecter les sanctions décrétées par l'ONU contre la Libye: désobéissance civile des États africains à l'égard de l'ONU », *Revue Belge de Droit International*, 1999/2, Bruxelles, Bruylant, pp. 545–576.

¹³⁵¹ Voir: *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie*, Requête du 3 mars 1992 : CIJ Recueil 1992, p. 2.

Conformément au principe de la personnalité active, les autorités judiciaires libyennes se sont également saisies de l'affaire et ont demandé aux gouvernements américain et britannique de nommer des avocats en vue de surveiller l'équité et le bien-fondé de l'enquête¹³⁵². Dans le cadre d'une entraide judiciaire, un juge d'instruction libyen a demandé aux autorités judiciaires américaines et britanniques d'avoir accès aux éléments du dossier dont elles disposaient. Il n'obtint pas de réponse.

Le 27 novembre 1991, les gouvernements américain et britannique firent une déclaration conjointe dont la teneur était la suivante :

« the Government of Libya must surrender for trial all those charged with the crime; and accept responsibility for the actions of Libyan officials; disclose all it knows of this crime, including the names of all those responsible, and allow full access to all witnesses, documents and other material evidence, including all the remaining timers; pay appropriate compensation."¹³⁵³ Quelques jours plus tard, la France fera une déclaration du même ordre¹³⁵⁴.

Dans une déclaration tripartite de ces trois Etats, datant du 27 novembre 1991, une autre demande était adressée à la Libye:

"Libya should commit itself concretely and definitively to cease all forms of terrorist action and all assistance to terrorist groups. Libya must promptly, by concrete actions, prove its renunciation of terrorism."¹³⁵⁵

b. Approche unilatérale vs approche multilatérale : coopération et entraide judiciaire

Face aux conséquences de l'explosion du vol 103 de la Pan Am ayant entraîné la mort de plusieurs centaines de citoyens américains et britanniques, ces deux Etats ont fait le choix d'ouvrir une information sur la situation. À l'issue des investigations, leurs autorités judiciaires, ayant travaillé de concert, ont lancé un mandat d'arrêt contre deux ressortissants Libyens. Les accusations des Etats-Unis concernaient ces individus et impliquaient l'Etat Libyen tandis que l'accusation du Royaume-Uni ne concernait que les deux individus en cause¹³⁵⁶. Selon le principe de la personnalité passive, ces deux Etats étaient légitimés à ouvrir une information judiciaire sur la question ayant porté à la formulation de l'acte d'accusation et à l'émission du mandat d'arrêt. Que prévoyaient les dispositions générales portant sur la lutte contre le terrorisme dans le cas d'espèce ?

En termes généraux, dans le préambule de la résolution 3034 de 1972, l'Assemblée générale rappelait « l'importance de la coopération internationale pour l'élaboration de mesures propres à empêcher

¹³⁵² *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie*, Procédure orale (Audience du 26 mars 1992), Mesures conservatoires : CIJ Recueil 1992, p. 13.

¹³⁵³ *Ibid.*

¹³⁵⁴ *Ibid.*

¹³⁵⁵ *Ibid.*, p. 13-14.

¹³⁵⁶ S/PV.3033, p. 6.

effectivement ces actes de se produire ». Dans la résolution 635(1989) du Conseil de sécurité sur le marquage des explosifs plastiques ou en feuilles aux fins de détection, l'idée de la coopération était réitérée¹³⁵⁷.

L'incident de Lockerbie rentrait dans le champ d'application de la Convention de Montréal de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation à laquelle les quatre Etats impliqués étaient parties. L'article 1 de cette convention dispose en effet que

« commet une infraction pénale toute personne qui illicitement et intentionnellement [...] place ou fait placer sur un aéronef en service, par quelque moyen que ce soit, un dispositif ou des substances propres à détruire ledit aéronef ou à lui causer des dommages qui le rendent inapte au vol ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité en vol ; [...] ».

La convention expose également les conditions à travers lesquelles les Etats contractants devaient adopter des mesures pour établir leur compétence aux fins de connaître des infractions¹³⁵⁸. De plus, l'article 11 dispose que « Les Etats contractants s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative aux infractions [...] ».

Les Etats-Unis et la Grande Bretagne n'ont pas respecté cette disposition de la convention. En effet, au cours de la première phase d'investigation, aucune demande d'entraide judiciaire n'a été présentée à la Libye. Par ailleurs, lorsque les autorités libyennes ont reçu l'information relative à la mise en accusation de leurs ressortissants, « the General People's Committee for Justice [...] applied to the American, British and Maltese judicial authorities, requesting permission to examine the records of the investigation or to arrange for a meeting with the accused in order that they undergo the interrogations necessary in order to arrive at the truth. »¹³⁵⁹

Les Etats-Unis et le Royaume-Uni n'ont pas donné suite à cette demande. Or, si l'on considère que l'entraide judiciaire en matière pénale est un mécanisme de coopération permettant d'obtenir, entre Etats, une coopération large, directe et efficace pour recueillir des éléments de preuve, nous sommes amenés à conclure que les grandes puissances n'ont pas démontré une volonté de coopérer avec la Libye.

Bien au contraire les Etats-Unis et le Royaume-Uni entreprendront deux actions: la première consistera à enjoindre à la Libye d'extrader les deux suspects et la seconde consistera à menacer la Libye en cas de non respect de cette injonction. Ces premières initiatives des grandes puissances se dérouleront dans un cadre bilatéral. Elles se sont développées en dehors de tout cadre conventionnel alors que ces Etats sont tous les trois parties à la convention de Montréal.

¹³⁵⁷ Marquage des explosifs plastiques ou en feuilles aux fins de détection, S/RES/635, 14 juin 1989, par. 1,6.

¹³⁵⁸ Articles 5, 6, et 7 de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile .

¹³⁵⁹ Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie , Compte rendu 1992/2, Audience tenue le jeudi 26 mars 1992, p. 13.

c. Sur la demande d'extradition

L'injonction d'extradition émise par les Etats-Unis et le Royaume-Uni était-elle conforme aux dispositions de la convention de Montréal ou aux principes généraux du droit international en matière d'extradition (conditions d'extradition et limites de l'extradition) ou à la pratique des Etats en la matière ?

En vertu de l'article 7 de la convention de Montréal, « l'Etat contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'une des infractions est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet Etat ».¹³⁶⁰

Dans son opinion dissidente dans l'affaire *Lockerbie*, le juge El-Kosheri affirmait que

« la règle du [*aut dedere aut judicare*] (ou *aut dedere aut punire*, selon le cas) implique nécessairement confirmation du principe profondément enraciné du droit international général selon lequel aucun Etat ne peut être obligé d'extrader quiconque, en particulier ses propres citoyens, s'il n'existe pas un traité prévoyant explicitement cette extradition. En particulier, les dispositions de l'article 7, considérées conjointement avec celles de l'article 8, paragraphe 2, de la convention de Montréal donnaient à tout Etat contractant le droit de refuser l'extradition dans tous les cas assujettis à un traité d'extradition existant. [...] En conséquence, la convention de Montréal interdit de considérer un Etat ou groupe d'Etats comme ayant le droit de forcer un autre Etat à extrader quiconque, et cela est applicable en particulier pour ce qui est des propres citoyens de cet autre Etat lorsque leur extradition est interdite en vertu du système juridique interne dudit Etat ».¹³⁶¹

Pourtant, tel qu'indiqué précédemment, dans leur déclaration conjointe datée du 27 novembre 1991, les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni déclaraient que « [t]he government of Libya must surrender for trial all those charged with the crime ».¹³⁶² Agissant de la sorte, les gouvernements violaient les articles 7 et 8 de la convention de Montréal.

Les deux grandes puissances iront plus loin en n'excluant pas un recours à la force contre la Libye en cas de non-exécution de leurs injonctions.

¹³⁶⁰ Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 23 septembre 1971 : *Recueil des Traités*, 1975, vol. 974, p. 185, art. 7.

¹³⁶¹ Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992, Demande en indication de mesures conservatoires. *Opinion dissidente de M. El-Kosheri*, par. 55.

¹³⁶² Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie, Procédure orale (Audience du 26 mars 1992), Mesures conservatoires : C.I.J. C.R. 92/2/Trad., p. 13.

d. Sur la menace et le recours à la force

Il est en effet fait état de menaces proférés par les Etats Unis et la Grande Bretagne à l'encontre de la Libye au cas où celle-ci n'exécuterait pas les injonctions formulées dans les déclarations précédemment évoquées. Dans son audition, l'un des représentant libyen rappelait que « Libya has for some months been threatened with various measures »¹³⁶³.

Nonobstant la posture des grandes puissances, il semble que la Libye ait posé des actes allant dans le sens indiqué aussi bien par les dispositions de la Charte que par celles de la convention de la Montréal. En effet, dès réception des actes d'accusations à l'encontre de ses ressortissants, elle a nommé deux magistrats enquêteurs. Ces derniers sont « entrés en communications avec les autorités d'enquêtes en Ecosse, aux Etats-Unis d'Amérique et en France pour demander les dossiers d'enquêtes et les preuves afin de pouvoir exécuter le mandat , [...] . Ils ont offert leur collaboration aux enquêteurs de ces trois pays ». Ces initiatives ont essuyé un refus des Etats concernés. Les autorités libyennes ont par ailleurs fait savoir qu'elles étaient prêtes à recevoir les enquêteurs et à participer à l'enquête.

Le 17 janvier 1992, les autorités libyennes ont donné leur accord pour que le différend soit soumis à un arbitrage conformément à l'article 14 paragraphe 1 de la Convention de Montréal¹³⁶⁴. Elles ont par ailleurs estimé que « compte tenu des dimensions internationales des événements présumés, une enquête internationale serait un moyen approprié d'entamer le processus de règlement du différend. » Les autorités libyennes se sont également dites disposées à changer la législation nationale en matière d'extradition vu que celle en vigueur interdisait tout extradition de ressortissants libyens¹³⁶⁵. La Libye a également précisé que « le pays était prêt à coopérer, et [était] toujours prêt à coopérer sans réserve, dans le respect absolu des accords internationaux, des normes établies, des systèmes juridiques en vigueur et des droits de l'homme »¹³⁶⁶.

Des médiations via des organisations régionales telles que la Ligue arabe et l'OUA, acceptées par la Libye, avaient par ailleurs été écartées par les grandes puissances concernées¹³⁶⁷.

¹³⁶³ *Ibid.* P. 12 et 34.

¹³⁶⁴ Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), Demande en indication de mesures conservatoires, Opinion dissidente de M. le Juge El-Kosheri, p. 95.

¹³⁶⁵ Sur les initiatives des autorités libyennes , voir notamment: S/PV.3033, p.6-12.

¹³⁶⁶ *Ibid.*

¹³⁶⁷ Voir déclaration du représentant de l'Irak au cours du débat au sein du Conseil de sécurité. S/PV.3033. 38/40. 1992. Il s'agit des Etats de la Liges arabe, l'Organisation de l'Unité africaine (voir notamment sa 64e session ordinaire tenue en 1996 au Cameroun au cours de laquelle le Conseil des Ministre rappelle l'appui de l'O.U.A.) à la proposition de la Ligue des Etats arabes) , le Mouvement des Pays Non Alignés (Doc. S/1995/381 du 10 mai 1995 et Doc A/51912 – S/1997/406 du 12 juillet 1997. Se référer également au paragraphe 163 du document final de la 11e session du Mouvement des Non Alignés tenue en Colombie du 18 au 20 octobre 1995: N° NAC 11/Doc.1/REV.2. du 20 octobre 1995), l'Organisation de la Conférence Islamique (Résolution n.14/24 -P ou Doc. S/1997/35 du 15 janvier 1997.

Celles-ci paraissent donc avoir enfreint les recommandations et les obligations des textes pertinents sur le non-recours à la menace et au recours à la force. Les mêmes violations des textes concernent leur obligation de recourir à la négociation, à la médiation ou à l'arbitrage international aux fins de régler pacifiquement leur différend avec la Libye.

A une certaine étape du contentieux avec la Libye, alors que le différend était soumis à la C.I.J., les grandes puissances feront le choix de recourir au Conseil de sécurité. Quelle est la portée politico-juridique et juridique de ce choix ?

e. Portée du choix de recourir au Conseil de sécurité après l'introduction de la procédure à la C.I.J.

Conformément à l'article 33.3 de la Charte, les autorités libyennes avaient informé le Conseil de sécurité en janvier 1992 de l'existence d'un différend¹³⁶⁸. Le 3 mars 1992, pour faire face aux menaces des grandes puissances, la Libye introduit une instance contre le Royaume-Uni et les Etats-Unis auprès du greffier de la C.I.J.¹³⁶⁹ Le même jour, dans un document séparé, elle dépose à la Cour des demandes en indication de mesures conservatoires en application de l'article 41 du Statut de la Cour.

La C.I.J. définit un différend comme une

« situation dans laquelle les points de vue des deux parties, quant à l'exécution ou à la non-exécution de certaines obligations découlant d'un traité, sont nettement opposés »¹³⁷⁰. Face à une procédure de nature juridique introduite par la Libye devant la C.I.J., conformément au droit de la Charte des Nations Unies et à la Convention de Montréal, les grandes puissances feront le choix de s'appuyer sur un organe politique, à savoir le Conseil de sécurité.

Des situations prévoyant une implication simultanée de la C.I.J. – pour traiter des différends juridiques - et du Conseil de sécurité – pour trancher sur des questions d'ordre politiques – ne sont pas nouvelles¹³⁷¹. Mais

S/PV. 3033. La ligue arabe a proposé "...la mise en place, par l'Organisation des Nations Unies et la Ligue des Etats arabes, d'une commission conjointe chargée d'examiner, dans le cadre de la coopération entre les deux organisations, tous les dossiers ayant trait à la question, en y associant éventuellement d'autres parties en qualité d'observateurs." (S/23274, annexe). P.28/30.

¹³⁶⁸ Demande en indication de mesures conservatoires, *Opinion dissidente du Juge El-Kosheri*, op. cit., p. 96.

¹³⁶⁹ Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), Requête introductive d'instance du 3 mars 1992, Rôle général n° 88.

¹³⁷⁰ Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996, par.29.

¹³⁷¹ Demande en indication de mesures conservatoires, *Opinion dissidente du Juge El-Kosheri*. P. 101 par. 17.

"Il est d'ailleurs arrivé maintes fois que les aspects juridiques d'un différend aient été soumis à la Cour internationale de Justice avec une demande en indication de mesures conservatoires malgré le fait que les organes politiques des Nations Unies étaient saisis d'autres aspects du même différend (Anglo-Iranian Oil Co. (Royaume-Uni c. Iran), mesures conservatoires, C.I.J. Recueil 1951, p. 89-98; Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran), mesures conservatoires, C.I.J. Recueil 1979, p. 7-21 ; Activités militaires et paramilitaires au

dans ces cas de figure, les résolutions ou décisions des uns n'avaient pas de réelles incidences sur l'issue des décisions des autres.

Dans notre cas, une interprétation de la C.I.J. allant dans le sens d'une autorisation de la Libye de juger ses ressortissants sur son territoire s'opposerait à la résolution 748(1992) du Conseil de sécurité ordonnant à la Libye de remettre ses ressortissants aux Etats-Unis ou à la Grande Bretagne. Cela créerait un conflit institutionnel sans précédent.

Il aurait été plus opportun pour les grandes puissances ou encore pour le Conseil de sécurité de différer la présentation de la résolution 748(1992) ou l'adoption de cette dernière, en s'inspirant ainsi du précédent « que le Conseil des Nations a établi quand, se déclarant hors d'état d'accueillir une pétition car la Cour permanente de Justice internationale était saisie de l'affaire, il a différé l'examen de la question jusqu'à la décision de la Cour en l'affaire des *Ecoles minoritaires* [...] »¹³⁷².

Au cours des débats du Conseil de sécurité, le Cap-Vert se prononçait dans le même sens en affirmant qu'« il serait plus approprié que le Conseil prenne une décision une fois que la Cour internationale de Justice – qui est désormais saisie de cette question – aura statué »¹³⁷³.

Rappelons que la Résolution 731 (1992), adoptée à l'unanimité le 21 janvier 1992, est la première réponse du Conseil de sécurité suite aux explosions des vols Lockerbie et UTA 772.

Agissant dans un esprit de coopération, elle exhorte la Libye à mettre fin à son refus et à remettre les deux ressortissants libyens accusés aux autorités judiciaires compétentes (Etats-Unis ou Royaume-Uni), insistant sur la nécessité pour Tripoli de coopérer sans toutefois encore imposer de sanctions coercitives. Pour ce qui est de sa justification, dans son allocution après le vote à l'unanimité des membres du Conseil de sécurité portant l'adoption de la résolution 731 (1992), le représentant des Etats-Unis déclarait que

« Le Conseil s'est trouvé face à une *situation extraordinaire* dans laquelle un Etat et ses fonctionnaires sont mêlés à l'horrible destruction de deux avions de transport civil. Il s'agit là d'une situation à laquelle les procédures habituelles ne peuvent manifestement pas s'appliquer. Les effets d'un pareil comportement sur la paix et la sécurité internationales sont clairs et inéluctables. [...] Il ne s'agit pas ici d'une question de divergence d'opinion ou de démarche pouvant faire l'objet de médiation ou être négociée. [...] [Le Conseil de sécurité] ne doit pas se laisser égarer par les efforts entrepris du côté libyen pour tenter de faire de cette question de paix et de sécurité internationales une question de divergences bilatérales. »¹³⁷⁴ (Nous soulignons)

Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, C.I.J. Recueil 1984, p. 169-207; Plateau continental de la mer Egée (Grèce c. Turquie), mesures conservatoires, C.I.J. Recueil 1976, p. 3-40)».

¹³⁷² Demande en indication de mesures conservatoires. *Opinion dissidente du Juge El-Koshi*. P.107 par.41.

¹³⁷³ S/PV.3063, p.46.

¹³⁷⁴ S/PV.3033, p.78.

En d'autres termes, selon cette déclaration, les situations qualifiées d'attaques terroristes, compte tenu de leur caractère extraordinaire, débouchent, comme conséquence, sur une série de dérogations. Il s'agit notamment de la suspension du respect des dispositions de la Convention de Montréal, des dispositions de la Charte des Nations Unies, des principes généraux du droit international en matière d'extradition.

Cette justification, avancée par les États-Unis, corrobore les craintes des États périphériques relatives à l'instrumentalisation sélective du droit international et des institutions onusiennes – et notamment du Conseil de sécurité – par les grandes puissances. Elle met en lumière une gestion hégémonique de la lutte antiterroriste qui semble autoriser des dérogations *ad hoc* aux principes de la Charte et aux garanties procédurales internationales, confirmant ainsi le biais systémique dénoncé par la périphérie¹³⁷⁵.

En effet, le caractère jugé extraordinaire par une partie en cause dans une situation de terrorisme international exempté-t-il cette dernière de ses obligations conventionnelles ? En quoi les conclusions des investigations – apparemment acceptée par le Conseil de sécurité - d'une partie en cause doivent-elles créer une présomption de culpabilité vis-à-vis de l'autre partie surtout lorsque l'on sait que même les procédures d'établissement des faits du Conseil ne sont pas exemptes d'erreurs¹³⁷⁶.

Si la Résolution 731 (1992), adoptée à l'unanimité, marque une phase initiale d'exhortation à la coopération de la Libye face aux actes terroristes, la Résolution 748 (1992), à l'opposé, franchit le seuil de la coercition en imposant des sanctions obligatoires contre la Libye.

Cette seconde résolution, adoptée moins de trois mois plus tard en vertu du Chapitre VII de la Charte (menace contre la paix), transforme l'appel diplomatique en contrainte juridique, illustrant l'escalade normative et la prévalence de la volonté des grandes puissances (malgré 5 abstentions) sur une approche initialement coopérative.

De plus, il faut rappeler que les trois puissances à l'initiative de la résolution 748 (1992) portant à la sanction de la Libye sont tous les trois membres permanents du Conseil de sécurité. D'un point de vue procédural, la prise d'initiative leur est plus aisée et ils ont de surcroît un droit de veto.

De facto, la résolution 748(1992) du Conseil de sécurité semble avoir créé un précédent¹³⁷⁷ selon lequel, dans des cas d'allégations d'une attaque terroriste perpétrée avec le soutien d'un Etat, le principe général du *aut judicare aut dedere* s'appliquerait différemment¹³⁷⁸. Si, comme cela est rappelé par la Cour dans

¹³⁷⁵ Sur le Conseil de sécurité, voir: O. Corten, « Usage et abus du droit de recourir aux organes de l'O.N.U. dans l'affaire de l'Incident aérien de Lockerbie », *Revue québécoise de droit international*, vol. 8, n° 2, 1993, pp. 166–183.

¹³⁷⁶ P. Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands? », *Revue québécoise de droit international*, Année 2007, Hors-série (Hommage à Katia Boustany), pp. 133–147.

¹³⁷⁷ Voir notamment O. Corten, « Usage et abus du droit de recourir aux organes de l'O.N.U. dans l'affaire de l'Incident aérien de Lockerbie », *op. cit.*

¹³⁷⁸ Sur cette question, voir notamment: M. Plachta, « Lockerbie Case : The Role of the Security Council in the Enforcing of the Principle *Aut Dedere Aut Judicare* », *European Journal of International Law*, 2001, pp. 125–146.

l'affaire du Droit d'asile, « une décision relative à l'extradition implique seulement l'exercice normal de la souveraineté territoriale »¹³⁷⁹, à travers l'exécution de cette résolution, l'extradition devient une obligation¹³⁸⁰.

f. Approche africaine : positions et réactions des Etats africains

Dès l'adoption de la résolution 3034 de 1972, l'Assemblée générale, à travers un vote majoritaire des Etats de la périphérie « reconnaissait l'importance de la coopération internationale pour l'élaboration de mesures [...] en vue de trouver des solutions justes et pacifiques [...] »¹³⁸¹.

Au cours des débats du Conseil de sécurité ayant mené à l'adoption des résolutions 731(1992) et 748(1992), les Etats proches de l'approche africaine se sont exprimés dans le même sens. Tel que déjà évoqué, dans son intervention au Conseil de sécurité, au cours des débats précédant l'adoption de la résolution 731(1992), le représentant du Soudan fera part de la préoccupation de sa délégation concernant « l'utilisation du terme « terrorisme » dans le monde contemporain. [...] Au lieu d'être une instance de règlement des litiges entre Etats Membres ou de maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité est devenu une instance qui impose aux faibles la volonté et les intérêts des forts »¹³⁸². Il se référait notamment au fait que, comme rappelé par le Secrétaire général adjoint de la Ligue arabe au cours du même débat, « il est illogique que les enquêteurs, les juges, les jurés et ceux qui infligent la peine soient les mêmes. [...] Cela irait à l'encontre des règles les plus fondamentales du droit international. [...] L'enquête devrait être menée par un organe neutre et objectif »¹³⁸³.

De nombreux Etats rappellent le Conseil de sécurité à sa responsabilité et énoncent les risques pouvant découler du caractère qu'ils qualifient d'illogique, illégal et impartial de ses démarches.

Le délégué de la Mauritanie fera ainsi part de l'« inquiétude de [sa] délégation de voir le Conseil de sécurité, dont la responsabilité primordiale est d'assurer la paix et la sécurité internationales, recourir à des procédures contestées, susceptibles d'influer négativement sur l'autorité de ses décisions et qui présentent aussi le risque de créer un précédent dangereux »¹³⁸⁴. Le désir du Maroc était de voir « les actions entreprises par le Conseil de sécurité demeurer conformes aux principes du droit international. [Il a] également à l'esprit la volonté de ne pas associer le Conseil de sécurité à un précédent qui pourrait s'avérer dangereux et

¹³⁷⁹ *Affaire du droit d'asile. Recueil C.I.J. Op. Cit.* 1950. P. 274.

¹³⁸⁰ Situation en Afghanistan, S/RES/1267, 15 octobre 1999, par.2.

“[Le Conseil de sécurité] exige que les Talibans remettent sans plus tarder Usama bin Laden aux autorités compétentes soit d'un pays où il a été inculpé, soit d'un pays qui le remettra à un pays où il a été inculpé, soit d'un pays où il sera arrêté et effectivement traduit en justice”.

On note ici que l'option pour que les talibans le jugent n'est pas contemplée dans cette résolution.

¹³⁸¹ Alinéa 2 du préambule de la Résolution 3034.

¹³⁸² S/PV.3033, p. 36.

¹³⁸³ *Ibid.*, p.31.

¹³⁸⁴ *Ibid.*, p.52.

regrettable à l'avenir, [son souci étant] que les recommandations envisagées [...] s'inscri[vent] en permanence dans le cadre du respect de la légalité internationale »¹³⁸⁵.

Le Zimbabwe rappellera que « le Conseil de sécurité [...] agit au nom des 175 Membres de l'Organisation. Cela signifie que 160 Etats ont placé leur sécurité, voire leur propre survie, entre les mains des 15. Il s'agit d'une responsabilité lourde et solennelle que porte chaque membre du Conseil. Il est crucial que toute décision prise par le Conseil de sécurité puisse résister à l'examen minutieux des 160 Etats Membres au nom desquels le Conseil est censé agir. Cela ne peut se faire que si le Conseil insiste pour que les décisions et ses actes continuent de s'inspirer de la Charte et d'autres Conventions internationales. Toute approche qui suppose que le droit international est créé par des votes à la majorité au Conseil de sécurité ne manquera pas d'avoir des ramifications de portée considérable, qui risque de porter irrémédiablement tort à la crédibilité et au prestige de l'Organisation, avec les terribles conséquences que cela comporte pour un ordre mondial stable et pacifique »¹³⁸⁶.

Dans le cas spécifique de l'intervention du Conseil de sécurité nonobstant le fait que l'affaire était déjà introduite devant la C.I.J., le même représentant du Zimbabwe affirmait que « [b]ien qu'il n'existe aucune disposition spécifique dans la Charte qui exclue l'examen parallèle de la question par les deux organes principaux de l'Organisation [...], en optant pour le recours au Chapitre VII, alors que l'affaire est pendante devant la Cour Internationale de Justice, le Conseil de sécurité risque une crise institutionnelle grave, Pareille crise , [...] risque de saper non seulement le prestige, la crédibilité et l'intégrité de l'Organisation entière, mais la confiance de la communauté internationale dans la capacité du Conseil à accomplir , d'une manière judicieuse et objective, son mandat tel que prévu par la Charte »¹³⁸⁷. Et cela entraînerait des conséquences fâcheuses sur le nouvel ordre international en cours de construction au lendemain de la chute du mur de Berlin¹³⁸⁸, lequel ordre doit être résolument fondé sur la primauté du droit.

Pour les Etats africains, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'approche doit s'inscrire dans la recherche d'une solution pacifique¹³⁸⁹, dans le dialogue et à travers l'instrument de la coopération et du compromis¹³⁹⁰.

Tous le processus, de l'établissement des faits à l'adoption de mesures contre les présumés responsables des actes de terrorisme, doivent s'inscrire dans la légalité internationale. Le prétexte du caractère exceptionnel des actes terroristes ou extraordinaire d'une situation¹³⁹¹ ne doit pas constituer un motif pour créer des

¹³⁸⁵ *Ibid.*, p.57.

¹³⁸⁶ S/PV.3063, p.53.

¹³⁸⁷ *Ibid.*, p. 52.

¹³⁸⁸ S/PV.3033, p. 16, 32; S/PV.3063 , p.53.

¹³⁸⁹ S/PV.3033, Intervention du représentant du Soudan (P. 32).

¹³⁹⁰ *Ibid.* Intervention du représentant de la Mauritanie (P.51, 52); Intervention du représentant du Cap-Vert (P. 77).

¹³⁹¹ S/PV.3033, Intervention du représentant des Etats-Unis (p.78) ; Intervention du représentant français (p. 82).

exceptions ou admettre des dérogations à des règles et principes établis du droit international¹³⁹². Encore moins la volonté d'envoyer un message aux auteurs d'actes terroristes ne doit se faire au détriment des règles du droit international. Les Etats africains se disent donc « hostiles à toute dérive éventuelle du droit international et [...] soucieu[x] de la légalité internationale [...] »¹³⁹³.

A cet égard, le représentant américain affirmait que « la communauté internationale envoie deux messages bien précis : premièrement, qu'elle ne tolérera pas de telles menaces à la paix et à la sécurité internationales; et, deuxièmement, qu'elle est disposée à prendre des mesures politiques concertées pour relever le défi persistant des obligations et normes de conduite internationales que représente le terrorisme d'Etat de la Libye. Ces messages sont le meilleur moyen de permettre au Conseil de sécurité des Nations Unies, usant des pouvoirs spécifiques et uniques que lui confère la Charte des Nations Unies, de préserver la primauté du droit et d'assurer le règlement pacifique des menaces à la paix et à la sécurité internationales, maintenant et à l'avenir »¹³⁹⁴.

C'est pourtant le recours à un instrument politique – en l'occurrence le Conseil de sécurité – au détriment d'un instrument juridique – la Cour internationale de Justice, l'approche non concertée et non coopérative et enfin la nature présumée illégale des initiatives des grandes puissances qui sont dénoncés par les Etats africains.

Ces derniers prônant un règlement pacifique¹³⁹⁵ des différends¹³⁹⁶, déclarent être contre les mesures punitives, hostiles au recours au chapitre VII dans telles conditions¹³⁹⁷. Les sanctions devraient constituer le dernier recours¹³⁹⁸. En tout état de cause, une juste considération devait être accordée aux « effets dévastateurs [des sanctions infligées à un Etat], non seulement sur la population civile du pays concerné mais [également] sur la région dans son ensemble et en dehors »¹³⁹⁹.

C'est donc fort de toutes ces considérations qu'au cours de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine que l'Organisation prendra la décision historique de s'opposer frontalement et officiellement aux résolutions 748(1992) et 883(1993)¹⁴⁰⁰ du Conseil de sécurité. La dite décision disposera que

S/PV. 3063, Intervention du représentant de la Mauritanie (p. 32).

¹³⁹² S/PV.3033, (p. 58, 63).

¹³⁹³ S/PV.3063 (p.32).

¹³⁹⁴ *Ibid.* (p. 67).

¹³⁹⁵ Pour en savoir plus sur le "règlement pacifique des différends", voir notamment L. Caflisch, « Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2001, pp. 245–467.

¹³⁹⁶ S/PV.3063. Intervention du représentant de l'Ouganda (p.39).

¹³⁹⁷ *Ibid.* Voir intervention du représentant de l'O.C.I. (p. 43) ; Intervention du représentant du Zimbabwe (p. 52).

¹³⁹⁸ *Ibid.* Intervention du représentant du Zimbabwe (p.52); Intervention du représentant du Cap-Vert (p. 46).

¹³⁹⁹ *Ibid.* Intervention du représentant du Zimbabwe (p.52).

¹⁴⁰⁰ Jamahiriya arabe libyenne, S/RES/883, 11 novembre 1993.

« se félicitant du verdict rendu par la Cour Internationale de Justice le 27 février 1998¹⁴⁰¹ confirmant sa compétence à statuer sur le cas,

[...] Gravement préoccupée par la gravité des pertes humaines et matérielles infligées au peuple libyen et à d'autres peuples des Etats membres de l'OUA,

Déplorant le peu de coopération dont font preuve les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni concernant les initiatives internationales et régionales et les efforts déployés pour trouver un règlement au conflit sur la base des principes du droit international et dans un espoir d'entente et de dialogue constructif,

[...] Décide de ne plus de conformer , à partir de septembre 1998, aux sanctions stipulées par les résolutions 748(1992) et 883(1993) du Conseil de Sécurité , au cas où les Etats-Unis et le Royaume-Uni refuseraient , [...] de juger les suspects dans un pays tiers neutre et ce, compte tenu du verdict de la Cour de Justice, du fait que lesdites résolutions sont en violation avec les articles 27 paragraphe 3, de l'article 33, et de l'article 36 paragraphe 3 de la Charte des Nations Unies et des graves pertes humaines et économiques qu'elles ont causées au peuple libyen et à bon nombre de peuples africains ;

Décide [...] que l'OUA et ses Etats membres ne respectent plus, dorénavant les sanctions imposées contre la Libye [...] »¹⁴⁰².

En conclusion, l'affaire Lockerbie a donné lieu à de nombreuses procédures juridictionnelles, des négociations internationales, régionales et bilatérales au sein des Nations Unies et dans les organisations régionales¹⁴⁰³. On peut retenir que les Etats africains, comme les autres Etats de la communauté internationale ont condamné l'attaque perpétrée à Lockerbie. Il existe donc une convergence de perception quant à la qualification de certains actes de terrorisme international. D'ailleurs, ces Etats avaient justifié leur vote en faveur de l'adoption de la résolution 731 (1992) comme étant une manifestation de leur volonté

Si la Résolution 748 fut l'acte fondateur qui imposa les premières sanctions obligatoires (embargo aérien et militaire) pour défaut de coopération, la Résolution 883, adoptée l'année suivante, agit comme son complément punitif, étendant significativement les sanctions (ajout d'un embargo financier et pétrolier partiel) face à la persistance du refus libyen d'extrader. La 883 a ainsi transformé le régime établi par la 748 en un système de contrainte économique accrue.

¹⁴⁰¹ *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni et Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis d'Amérique)*, Exceptions préliminaires, Arrêt du 27 février 1998 : CIJ Recueil 1998, p. 9 et 115.

Le 27 février 1998, la Cour Internationale de Justice (CIJ) a rendu un arrêt sur les exceptions préliminaires soulevées par les défendeurs (Royaume-Uni et États-Unis).

La CIJ s'est déclarée compétente pour examiner sur le fond les requêtes déposées par la Libye. Elle a jugé les demandes libyennes recevables, rejetant ainsi l'argument selon lequel les Résolutions 748 et 883 du Conseil de sécurité auraient rendu les demandes de la Libye « sans objet ».

¹⁴⁰² Alinéas 4,6,7 du Préambule et par. 2,3 de la 34^{ème} session ordinaire, deuxième session ordinaire de la Communauté économique Africaine, 8-10 juin 1998, Ouagadougou (Burkina Faso), AHG/Dec. 127 (XXXIV), p. 5.6.

¹⁴⁰³ Voir notamment J.-F. Marchi, « Le règlement des affaires Lockerbie et du DC 10 d'UTA : indemnités et questions connexes », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 50, 2004, pp. 173–212. En particulier, de la page 175 à 186.

d'exprimer leur condamnation du terrorisme international¹⁴⁰⁴. Ce vote ne devait toutefois pas être interprété comme une condamnation de la Libye, encore moins comme un « précédent quel qu'il soit susceptible de modifier les règles et la pratique internationale bien établies [...] »¹⁴⁰⁵.

L'examen des procédures et faits ayant abouti à la décision historique de la Conférence des Chefs d'Etats de l'OUA permet d'établir les éléments constitutifs de la conception africaine d'approche juste équitable et coopérative dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La décision de la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine de ne plus respecter les résolutions 748(1992) et 883(1993) intervient six ans après l'adoption de la première de ces décisions. Elle intervient après la décision de la CIJ sur sa compétence à statuer sur le cas. Les Etats africains restent donc profondément attachés à la primauté des solutions juridiques sur les solutions issues d'organes politiques ou à travers un processus para-juridique. Quelques temps après la décision historique des Etats africains, les grandes puissances ont été forcées de faire des concessions et accepter que les suspects libyens soient jugés dans un pays tiers. Les Etats africains ont su faire front et imposer un mode opératoire qui passe par la centralité du respect des principes du droit international.

Au bout de nombreuses années de négociations entre les parties en cause, les suspects libyens finiront par être livrés à la justice écossaise et, par la suite, l'affaire sera rayée du rôle de la C.I.J.¹⁴⁰⁶.

Par la même occasion, sur initiative du Royaume-Uni et de la Bulgarie, la résolution 1506 (2003) du Conseil de sécurité mettra définitivement fin aux sanctions qui pesaient sur la Libye¹⁴⁰⁷.

Les trois Etats africains membres du Conseil de sécurité ont voté favorablement pour l'adoption de la résolution¹⁴⁰⁸.

Un cas ultérieur de coopération internationale sollicitée pour l'extradition de présumés terroristes est celui de la tentative d'assassinat du président égyptien en Éthiopie en 1995.

2. Mise en œuvre de l'approche « coopération, juste et équilibrée : tentative d'assassinat du président Hosni Mubarak

¹⁴⁰⁴ S/PV.3063, p. 51. Déclaration du représentant du Zimbabwe: "En expliquant son vote devant le Conseil il y a deux mois, ma délégation a déclaré que la résolution 731 (1992) visait à atteindre deux objectifs essentiels: faire clairement comprendre que la communauté internationale est résolue à traiter le terrorisme avec fermeté et faire en sorte que les responsables de la destruction des avions de la Pan Am et de l'UTA soient traduits en justice".

¹⁴⁰⁵ S/PV.3033, p. 76.

¹⁴⁰⁶ Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), Ordonnance du 10 septembre 2003, Rôle général n° 88.

¹⁴⁰⁷ S/RES/1506, 12 septembre 2003.

¹⁴⁰⁸ S/PV.4820 (Part.II), 12 septembre 2003, p. 2. Il s'agit de l'Angola, du Cameroun et de la Guinée. La France et les Etats-Unis se sont abstenus.

En juin 1995, la capitale éthiopienne s'apprêtait à accueillir la trente et unième réunion annuelle du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA. Le président égyptien de l'époque, Hosni Mubarak, arrivé à Addis-Abeba pour y prendre part, échappait de peu à une fusillade à quelques mètres du lieu où il se trouvait, non loin de l'aéroport.

Les résultats des premières investigations dévoilaient le fait que les personnes impliquées faisaient partie du groupe égyptien Gama'a Al-Islamiya. Les personnes présumées responsables auraient bénéficié du parrainage, de l'aide, de l'encouragement et refuge de l'Etat soudanais¹⁴⁰⁹ ainsi que de l'assistance et de la complicité de citoyens soudanais¹⁴¹⁰.

Trois Etats, une organisation continentale et une organisation régionale étaient impliqués dans ce différend. L'Etat où l'acte a été commis, à savoir l'Ethiopie, l'Etat de nationalité de la victime et des suspects, à savoir l'Egypte et l'Etat de refuge des suspects, le Soudan. L'O.U.A. en tant qu'organisation régionale était impliquée d'une part parce que les Etats impliqués en étaient membres et d'autre part son mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits a joué un rôle dans le litige.

L'Ethiopie, face aux présomptions qui pesaient sur les auteurs Egyptiens présumés réfugiés au Soudan, transmettra une demande d'extradition au gouvernement Soudanais¹⁴¹¹.

Examinons les démarches entreprises par l'Ethiopie à cette fin et sa conformité avec l'approche « coopérative, juste et équitable ».

a. Tentative de meurtre d'un chef d'Etat en tant qu'acte de terrorisme international

La tentative d'assassinat du chef d'Etat Egyptien a été qualifiée d'acte de terrorisme international par le Mécanisme de prévention, de règlement et de gestion des conflits de l'O.U.A., par les Etats africains¹⁴¹² et ensuite par le Conseil de sécurité. Pour ce faire, l'organisation régionale, en l'absence d'un texte juridique en la matière, s'est basée sur l'article III de la Charte de l'OUA qui dispose que

« Les Etats Membres, pour atteindre les objectifs énoncés à l'Article II, affirment solennellement les principes suivants :

¹⁴⁰⁹ S/PV.3627, 31 janvier 1996, p.3.

¹⁴¹⁰ lettre datée du 24 avril 1996, adressée au président du conseil de sécurité par le représentant permanent adjoint de l'éthiopie auprès de l'organisation des Nations Unies, S/1996/317, 24 avril 1996. Annexe. Procès-verbal d'interrogatoire des trois suspects et de la femme de l'un d'entre eux, Abeba Siraj, qui sont détenus en Éthiopie au motif de la tentative terroriste d'assassinat du Président de la République arabe d'Égypte commise à Addis-Abeba le 26 juin 1995. En plus l'enregistrement vidéo de ces interrogatoires a été mis à la disposition de tous les membres du Conseil de sécurité.

¹⁴¹¹ *Ibid.*

¹⁴¹² S/PV.3627, Déclaration du représentant de la Guinée-Bissau (p.13).

5. Condamnation, sans réserve, de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par des Etats voisins ou tous autres Etats ; »¹⁴¹³.

Le Conseil de sécurité fera appel, pour sa part, à la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques¹⁴¹⁴.

Il y aura un accord unanime sur la définition de la tentative d'assassinat comme acte de terrorisme international¹⁴¹⁵.

b. Une démarche procédurale conforme à l'approche africaine

b.1. Quand le Conseil de sécurité recommande

Les initiatives éthiopiennes seront exposées au cours d'un débat du Conseil de sécurité par le représentant de l'Ethiopie. La démarche éthiopienne sera respectueuse du principe de la Charte de l'OUA selon lequel « Les Etats Membres [...], affirment solennellement les principes suivants : « Règlement pacifique des différends, par voie de négociations, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage »¹⁴¹⁶.

Tel qu'affirmé par le représentant de l'Ethiopie au cours des débats au Conseil de sécurité, « [son gouvernement avait l'intention de résoudre la question en premier lieu au niveau bilatéral. Après que les enquêtes ont révélé que trois des terroristes soupçonnés d'avoir participé au crime avaient trouvé refuge au Soudan, [s]on gouvernement [avait] fourni les informations pertinentes au Gouvernement soudanais et lui a[vait] demandé l'extradition de ces terroristes sur la base du Traité d'extradition de 1964. Afin de ne pas ébruiter l'affaire au-delà [des] frontières [des] deux pays, au début [ils n'ont pas] rendu publics les résultats de l'enquête, et [ont] préféré donner au Soudan toutes les chances de prendre les devants et de réagir de façon positive »¹⁴¹⁷.

En premier lieu, on note une approche coopérative de la part de l'Ethiopie vis-à-vis du Soudan nonobstant les soupçons de l'implication de ce dernier dans l'organisation de la tentative d'assassinat. L'Ethiopie fait état d'échanges d'informations liées aux investigations suivies d'une demande d'extradition. Il faut le rappeler,

¹⁴¹³ Principe III.5 de la Charte de l'OUA.

Avec l'adoption de la Convention arabe de lutte contre le terrorisme en 1998, sont qualifiés d'actes de terrorisme "l'atteinte aux rois, présidents et dirigeant des Etats contractants, à leurs descendants, ascendants et conjoints" (Article 2.B.1.).

Le représentant de la Guinée-Bissau y fera référence lors des débats au Conseil de sécurité (S/PV.3627, p.13).

¹⁴¹⁴ Alinéa 3 du préambule de la résolution Ethiopie-Soudan, S/RES/1044, 31 janvier 1996.

La dite Convention est entrée en vigueur en 1977. L'Egypte l'a ratifiée en 1986, le Soudan l'a ratifiée en 1994, l'Ethiopie en 2003. Elle ne pouvait pas être évoquée au moment des faits par les Parties.

¹⁴¹⁵ On se souviendra que déjà, en son article 2.(l)a,b,c la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de la Société des Nations(1937) prévoyait cette définition d'acte de terrorisme.

¹⁴¹⁶ *Ibid.* Principes III.4.

¹⁴¹⁷ S/PV.3627, p.2,3.

les suspects étaient de la nationalité d'un Etat tiers en l'occurrence égyptienne mais le Soudan était en droit de décider de les juger sur son territoire en vertu du principe de sa souveraineté territoriale. Néanmoins, cette demande d'extradition reposait sur un traité d'extradition existant entre les deux Etats. Le Soudan ne s'est pas opposé en soi à l'extradition. Il aurait "refusé d'extrader les trois personnes, cherchant de gagner du temps et espérant que quelques licenciements et promesses de coopération suffiraient à satisfaire l'Ethiopie"¹⁴¹⁸.

Selon le représentant égyptien, son gouvernement déploya également des efforts au niveau bilatéral avec le gouvernement soudanais, sans succès¹⁴¹⁹.

Ce n'est qu'une fois consciente de la posture de résistance du gouvernement soudanais et de son refus d'accéder à la demande d'extradition des suspects que l'Ethiopie a appelé "l'attention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur la question. L'Organe central du Mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits de l'OUA¹⁴²⁰, à l'issue d'une session extraordinaire le 11 septembre 1995, a demandé au Soudan [...] de lui livrer les trois terroristes qui avaient trouvé refuge sur son territoire et de renoncer à s'engager dans des activités visant à aider, soutenir et faciliter des opérations terroristes"¹⁴²¹.

Ces initiatives de l'Ethiopie ont été reconnues par le Botswana qui déclarera avoir "pris note des efforts déployés par le Gouvernement éthiopien pour s'occuper de l'extradition des trois suspects de façon bilatérale et par l'intermédiaire de l'Organe central du Mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits de l'Organisation de l'unité africaine (OUA)[...]"¹⁴²².

Face au refus de Khartoum d'exécuter les résolutions de l'OUA, l'Ethiopie "s'est vue dans l'obligation de saisir le Conseil de sécurité de la question"¹⁴²³. Bien que l'Ethiopie¹⁴²⁴ ainsi que d'autres Etats africains déclaraient regretter l'implication du Conseil dans le règlement de ce différend¹⁴²⁵, cette initiative éthiopienne appuyée par l'OUA répond pourtant aux dispositions du Chapitre VIII et en particulier à l'article 52 qui dispose que :

"1. Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent

¹⁴¹⁸ *Ibid.*, p.3.

¹⁴¹⁹ *Ibid.*, p.16.

¹⁴²⁰ Déclaration de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Vingt-neuvième session ordinaire, 28-30 juin 1993, AHG/Decl.3 (XXIX).

¹⁴²¹ S/PV.3627, p.3.

¹⁴²² *Ibid.*, p.8.

¹⁴²³ *Ibid.*

¹⁴²⁴ *Ibid.*, p.2.

¹⁴²⁵ *Ibid.*, p. 8.

Déclaration du représentant du Botswana: "Nous déplorons d'avoir à débattre de cette question devant le Conseil de sécurité car il s'agit d'un problème africain qui méritait une solution africaine. Le Botswana aurait préféré que cette question soit résolue sans en référer au Conseil de sécurité".

à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les Buts et les Principes des Nations Unies.

2. Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler, d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de Sécurité.

3. Le Conseil de Sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de Sécurité. [...]”¹⁴²⁶.

Le représentant égyptien le rappelle d'ailleurs : “[l]orsque l'Éthiopie s'est adressée au Conseil de sécurité au début de cette année, elle a usé des droits que lui confère la Charte des Nations Unies, et notamment du droit prévu à l'Article 35. Cet Article stipule que tout Membre de l'Organisation des Nations Unies peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur un différend ou une situation susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales. En outre, l'Article 54 précise que le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales”¹⁴²⁷.

Le texte d'un premier projet de résolution afférente à cette affaire sera présenté par le Botswana, le Chili, l'Égypte, la Guinée-Bissau, le Honduras et l'Indonésie¹⁴²⁸. Fidèle à son hostilité au recours immédiat aux sanctions via le Chapitre VII de la Charte, le Botswana déclarait en premier lieu que “le projet de résolution dont le Conseil [était saisi [...]] ne vis[ait] aucunement à usurper le rôle ni l'autorité de l'Organisation de l'unité africaine dans cette affaire [et] n'appela[ait] à l'imposition d'aucune mesure à l'encontre du Soudan. Il demand[ait] simplement au Gouvernement soudanais de se conformer sans plus attendre aux demandes de l'OUA tendant à faire extradier d'Éthiopie les trois suspects pour qu'ils soient traduits en justice”¹⁴²⁹.

De même, la Guinée-Bissau demandera “une étroite collaboration entre [le Conseil de sécurité et l'OUA et les autorités soudanaises dans la recherche d'une solution globale à cette crise [...]] [et] encourage[ait] vivement le Gouvernement soudanais à continuer de collaborer avec l'OUA, le Conseil de sécurité et les pays concernés en vue de trouver une solution urgente et satisfaisante à cette douloureuse question”¹⁴³⁰.

La posture du représentant de l'Égypte sera similaire¹⁴³¹.

Ainsi, dans la résolution 1044(1996) adoptée à l'unanimité, le Conseil de sécurité condamne la tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Égypte à Addis-Abeba le 26 juin 1995 et demandera au

¹⁴²⁶ Articles 52.1,2,3 de la Charte des Nations Unies.

¹⁴²⁷ S/PV.3627, p.16.

¹⁴²⁸ S/1996/69.

¹⁴²⁹ S/PV.3627, p. 9.

¹⁴³⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹⁴³¹ *Ibid.*, p. 17.

gouvernement soudanais de se conformer aux demandes de l'OUA, à savoir notamment d'extrader les suspects en Ethiopie et de renoncer à aider, soutenir et faciliter des activités terroristes ainsi que de donner asile ou refuge à des éléments terroristes¹⁴³².

Quatre mois plus tard, le Conseil de sécurité se réunira à nouveau et adoptera la résolution 1054(1996)¹⁴³³.

b.2. Forme et conditions d'application des sanctions: effets des mesures de sanction sur les populations

Dans cette résolution, le Conseil de sécurité, "regrettant que le Gouvernement soudanais ne se soit pas encore conformé aux demandes faites par l'Organe central du Mécanisme de l'OUA dans ces déclarations, [...] Notant aussi avec regret que le Gouvernement soudanais n'a pas répondu de manière adéquate aux efforts de l'OUA, Profondément alarmé de constater que le Gouvernement soudanais ne s'est pas conformé aux demandes énoncées au paragraphe 4 de la résolution 1044 (1996), Considérant que le refus de se conformer aux demandes énoncées au paragraphe 4 de la résolution 1044 (1996) dans lequel persiste le Gouvernement soudanais constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, [...] s'autorisant à cet effet du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, 1. Exige que le Gouvernement soudanais se conforme sans plus attendre aux demandes énoncées au paragraphe 4 de la résolution 1044 (1996)"¹⁴³⁴. Cette injonction du Conseil de sécurité sera accompagnée d'une sanction à l'encontre du Soudan¹⁴³⁵.

La résolution 1054 (1996) était le fruit de l'initiative des pays non alignés membres du Conseil de sécurité¹⁴³⁶. Elle a été adoptée avec 13 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions. Tous les Etats africains membres du Conseil de sécurité ont voté pour. Dans la justification de leur vote, certains ont déploré le manque de coopération du Soudan, ainsi que son défaut d'exécution des dispositions de la résolutions 1044 (1996)¹⁴³⁷. Certains estimaient que les sanctions contre le Soudan n'étaient pas suffisamment dures¹⁴³⁸. À l'instar de leur position vis-à-vis de la sanction à l'encontre de la Libye dans l'affaire Lockerbie, la formulation de la sanction prenait justement en considération l'approche africaine à savoir donner une juste considération des effets des sanctions sur la population. À cet égard, le représentant de la Guinée-Bissau déclarera que

¹⁴³² S/RES/1044, par. 1,4.a.b.

¹⁴³³ S/RES/1054, 26 avril 1996.

¹⁴³⁴ *Ibid.*, alinéas 5,7,10 et 11 du Préambule, paragraphe 1.

¹⁴³⁵ *Ibid.*, par.3,4,5.

La Résolution 1054 (1996) du Conseil de sécurité, adoptée en vertu du Chapitre VII, a imposé une série de sanctions ciblées au Soudan après son refus d'extrader les suspects de la tentative d'assassinat du Président égyptien en 1995. Ces mesures visaient à isoler Khartoum et comprenaient : la réduction significative du personnel diplomatique et consulaire soudanais à l'étranger, l'imposition de restrictions aux déplacements internationaux des officiels du gouvernement et de l'armée soudanaise, ainsi que la mise en place de mécanismes pour limiter ou interdire les vols de la compagnie nationale. Il s'agissait d'une contrainte diplomatique et aérienne directe.

¹⁴³⁶ S/PV.3660, 26 avril 1996, p. 25. Il s'agit du Botswana, du Chili, de l'Egypte, de la Guinée-Bissau et de l'Honduras.

¹⁴³⁷ *Ibid.* Déclaration du Botswana (p.18), Déclaration de la Guinée Bissau (p.19).

¹⁴³⁸ *Ibid.*, p.18. Botswana: " [...] le projet de résolution dont nous sommes saisis n'est pas aussi rigoureux qu'il aurait pu être — ou comme certains auraient voulu qu'il le soit — grâce aux efforts des coauteurs."

« [c]ompte tenu du fait que le projet de résolution qui nous est soumis ne semble pas avoir, à notre avis, d'implications économiques qui pourraient affecter négativement la population civile soudanaise, ma délégation votera en sa faveur¹⁴³⁹.

Le représentant égyptien fera de même en déclarant que "[l]'histoire témoignera que, dans les délibérations du Conseil sur cette résolution, l'Égypte a rejeté catégoriquement l'inclusion de toute mesure qui porterait atteinte au peuple soudanais ou augmenterait ses souffrances [...]"¹⁴⁴⁰.

c. Vers une nouvelle conception du terrorisme d'Etat par les Etats africains?

Lors des délibérations portant sur des actes assimilables au terrorisme international, les Etats africains qualifiaient jusque-là comme terrorisme d'Etat diverses formes de domination des grandes puissances à l'encontre des Etats périphériques. Cela comprenait notamment la colonisation, l'occupation, les politiques racistes et d'apartheid. Avec la tentative d'assassinat du président égyptien, on semble observer une tendance africaine à inscrire dans ce concept l'assistance, le soutien, le financement, l'aide, la complicité, la préparation militaire et l'octroi de refuge de certains Etats aux activités terroristes et aux terroristes. La formule « terrorisme d'Etat » est également évoquée dans les situations où l'on constate qu'un Etat apporte son soutien au terrorisme, donc note l'existence d'un lien entre le terrorisme et un Etat. L'intention de domination d'un Etat sur un groupe ou un Etat qui semblait être un élément constitutif de ce concept ne semble plus être central¹⁴⁴¹.

Selon l'Ethiopie, les autorités soudanaises pratiquent le terrorisme d'Etat¹⁴⁴². Selon elle, ces dernières auraient commandité la tentative d'assassinat, elles auraient participé à la tentative d'assassinat et enfin l'Ethiopie dénonce le Soudan qui aurait « choisi le terrorisme comme instrument de politique d'Etat »¹⁴⁴³. Le représentant de l'Ethiopie conclut en déclarant que « le terrorisme d'Etat, qu'il soit commis en Afrique, en Europe, ou en Amérique, demeure un crime qui ne doit jamais être toléré »¹⁴⁴⁴. L'Ouganda, allant dans le même sens, parlera « d'appui du Gouvernement soudanais au terrorisme, [...] le régime soudanais continue d'aider, de soutenir, et même de donner refuge et asile [aux terroristes] »¹⁴⁴⁵. À aucun moment, les Etats africains mentionnés n'évoqueront pour autant la responsabilité directe du Soudan pour acte de terrorisme.

¹⁴³⁹ *Ibid.*, p.19.

¹⁴⁴⁰ *Ibid.*, p.25.

¹⁴⁴¹ Sur la différence entre Terrorisme d'Etat, assistance d'Etat au terrorisme, encouragement de l'Etat aux terroristes, ou terrorisme toléré par les Etats, voir: S. Sucharitkul, « Terrorism as an International Crime: Questions of Responsibility and Complicity », *Présentation, Golden Gate University School of Law*, décembre 1988, pp. 247-258.

¹⁴⁴² S/PV.3660, p. 11.

¹⁴⁴³ *Ibid.*, p. 12.

¹⁴⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁴⁵ *Ibid.*

De façon inhabituelle, le représentant des Etats-Unis emploiera le même concept en déclarant qu'« il s'agit de savoir si la communauté internationale est prête comme elle devrait l'être à lutter contre le terrorisme d'Etat avec détermination, courage et responsabilité »¹⁴⁴⁶. Faute de définition ou d'accord entre les Etats, le concept de « terrorisme d'Etat » ne paraîtra toutefois pas dans la résolution adoptée.

Ainsi, le régime juridique que l'on continuera à appliquer dans le cadre des attaques terroristes restera celui de la mise en cause des personnes physiques ou des organisations, au-delà des éventuels liens existants entre les actes, les auteurs et les organes d'un Etat. Le traitement des actes posés par les Etats en lien avec les actes terroristes ne sera plus appréhendé en termes de responsabilité directe des Etats pour actes de terrorisme mais plutôt en termes de violation de leur obligation de s'abstenir de poser des actes facilitant la commission d'actes de terrorisme par des groupes et personnes terroristes. On revient ainsi à l'un des principes de la résolution 2625 de 1970, selon laquelle notamment « [c]haque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager [...] des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force ». Les obligations des Etats relevées ici concernent d'une part l'abstention de faciliter ou d'aider à la commission de l'acte de terrorisme et d'autre part, de faire de son territoire un refuge ou une base d'organisation des actes terroristes.

Cette nouvelle conception des Etats africains s'apparente à un abandon de la conception originale du terrorisme d'Etat qui avait pour objectif d'engager la responsabilité des Etats en tant qu'acteurs principaux des actes en question.

B. Vers une convergence définitionnelle du terrorisme international face à l'universalisation du phénomène

1. Le terrorisme international, un danger commun

L'attentat contre le président Moubarak, intervenu sur le territoire africain visant un Africain et commis par des Africains pourrait être considéré comme étant une action concernant exclusivement les Africains. Quelques éléments de cet incident, cependant, méritent une attention particulière. En effet, il ressortait des investigations conduites par les services éthiopiens que plusieurs terroristes avaient séjourné au Kenya, avaient suivi une formation militaire dans un camp d'entraînement en Afghanistan et jouissaient d'un refuge

¹⁴⁴⁶ *Ibid.*, p.22.

au Soudan¹⁴⁴⁷. Par ailleurs, en plus d'être liés au territoire afghan *via* leur formation militaire dans un camp d'entraînement, les terroristes l'étaient également dans la mesure où ils avaient participé à la guerre contre les troupes Russes¹⁴⁴⁸.

Dans la même période, le monde était confronté, outre l'attentat contre le président Mubarak, au double attentat au Kenya et en Tanzanie contre les représentations diplomatiques américaines. Au bout de quelques années d'investigations, il a été découvert que l'organisation terroriste Al Qaeda étaient à l'origine de ces attaques.

Ainsi, à partir des territoires afghans et soudanais, des groupes terroristes avaient la garantie d'un refuge et d'une formation militaire. Les cibles de ces attaques étaient aussi bien africaines qu'étrangères. C'est ce qui avait d'ailleurs justifié le lancement par l'administration américaine de 79 missiles de croisières Tomawak contre les camps d'entraînement afghan et contre une présumé industrie pharmaceutique au soudan en aout 1998¹⁴⁴⁹. Cette nouvelle donne contribuait à faire converger les approches du concept de terrorisme international, mettant dans une certaine mesure leurs oppositions en arrière-plan.

Ainsi, votée à l'unanimité¹⁴⁵⁰, la résolution 1189 (1998) du Conseil de sécurité, dans un premier moment, rappelait la résolution 52/164 de 1997 de l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁴⁵¹ ayant découlé sur l'adoption de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif¹⁴⁵². Ensuite le Conseil « soulignait que chaque Etat Membre a[vait] le devoir de s'abstenir d'organiser, d'encourager ou d'aider des actes de terrorisme dans un autre Etat, d'y participer ou de tolérer des activités organisés sur son territoire en vue de la perpétration de tels actes [...] condamne vigoureusement les attentats terroristes à la bombe perpétrés le 7 aout 1998 à Nairobi (Kenya) et à Dar es-Salaam (République de Tanzanie) »¹⁴⁵³.

Face à « l'extension [des activités terroristes] dans nos pays pacifiques , [qui] illustre la portée grandissante et la menace croissante que représentent les auteurs d'actes de terrorisme »¹⁴⁵⁴, la Tanzanie affirme qu'elle

¹⁴⁴⁷ S/1996/317. "Après avoir suivi un entraînement militaire en Afghanistan et passé quelque temps au Kenya, Sefwat a pu rencontrer les chefs de l'aile militaire du groupe Gama'a Al-Islamiya et a passé avec d'autres membres du mouvement quelques années au Soudan dans des fermes appartenant au groupe terroriste". P.3.

"Yassin est devenu membre du groupe extrémiste Gama'a Al-Islamiya en Égypte et est allé en Afghanistan où il a reçu un entraînement militaire pendant deux mois. Il déclare avoir combattu deux fois aux côtés des moudjahidin dans la guerre menée en Afghanistan contre les troupes soviétiques." P.4.

¹⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 12. "Après avoir passé 10 jours dans cette maison, nous nous sommes préparés à partir en Afghanistan. Un homme appelé Mansur nous a emmenés dans ce pays, dans un camp d'entraînement situé près d'un endroit appelé Sala. Nous avons suivi un entraînement pendant près d'un mois et demi. Nous avons ensuite été enrôlés dans l'armée afghane et nous avons combattu l'armée russe".

¹⁴⁴⁹ Voir notamment S.D. Murphy, « Contemporary Practice of the United States Relating to International Law », *The American Journal of International Law*, vol. 93, n° 3, 1999, p. 161.

¹⁴⁵⁰ S/PV.3915, 13 août 1998, p. 2.

¹⁴⁵¹ Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif , A/RES/52/164, 9 janvier 1998.

¹⁴⁵² Alinéa 6 du préambule de la résolution S/RES/1189 , 13 août 1998.

¹⁴⁵³ Alinéa 5 du préambule, par. 1, S/RES/1189.

¹⁴⁵⁴ S/PV.3915, p.3.

« continue de condamner les activités terroristes sous toutes leurs formes et manifestations, quelles soient le fait de groupes d'individus ou d'Etats, quelle que soit leur motivation »¹⁴⁵⁵.

Les Etats africains devenaient particulièrement sensibles aux répercussions du terrorisme d'Etat, cette notion étant alors interprétée comme l'activité de parrainage du terrorisme par des Etats tels que le Soudan et l'Afghanistan, sur leur territoire¹⁴⁵⁶. Si auparavant le terrorisme international constituait un danger pour les différents Etats, il s'agissait néanmoins, pour chacun d'eux, d'une forme particulière de terrorisme qui n'était pas nécessairement reconnues par les autres comme étant du terrorisme. L'existence du terrorisme était acceptée, sans toutefois représenter un danger commun. Avec les nouveaux acteurs non étatiques du terrorisme international, le terrorisme commençait à se définir comme un danger concret commun à tous les Etats.

La nouvelle période historique marquée par la fin de la guerre froide, la fin des derniers vestiges de la colonisation et de l'apartheid entraîne un changement naturel de l'approche de la notion du terrorisme. Cela découle du changement de comportement des grandes puissances vis-à-vis des Etats périphériques. Le terrorisme international semble se concentrer dans les mains d'organisations terroristes, avec l'assistance et l'appui de certains Etats.

Si tout laisse à croire que la narration propre à l'approche africaine semble avoir été abandonnée, certains éléments persistent cependant. De façon générale, les Etats africains interviennent peu lors des débats au sein du Conseil de sécurité lorsque les situations ne touchent pas directement leurs intérêts directs et immédiats. En relation avec le terrorisme, dans la période faisant l'objet de cette analyse, les Etats africains ont tenu à rappeler en premier lieu leur condamnation du terrorisme dans toutes ses formes et manifestations¹⁴⁵⁷, en second lieu, le fait que l'une des origines du terrorisme international et des conflits de façon général est l'ingérence étrangère et militaire de certaines puissances dans les affaires intérieures des autres Etats¹⁴⁵⁸. En troisième lieu, ils ont rappelé que les mesures à adopter contre le terrorisme, vis-à-vis des Etats, devaient se développer autour de solutions pacifiques¹⁴⁵⁹, au détriment des options militaires¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵⁵ *Ibid.*

¹⁴⁵⁶ S.D. Murphy, « Contemporary Practice of the United States Relating to International Law », *op. cit.* p. 161. Dans le discours du Président américain Clinton, on retrouve également la référence aux effets des actes terroristes aussi bien sur les intérêts des Grandes Puissances que sur ceux des Etats africains.

¹⁴⁵⁷ S/PV.4053, 10 octobre 1999. Voir l'intervention du représentant du Gabon (p.12) et de la Namibie (p.14).

¹⁴⁵⁸ S/PV.3952, 8 décembre 1998, p. 16. Voir l'intervention du Kenya.

¹⁴⁵⁹ *Ibid.*, p.14. Intervention du représentant de la Gambie: "Il doit également être parfaitement clair qu'une solution militaire à la crise afghane n'est certainement pas la meilleure solution et ne répond pas à l'intérêt du peuple afghan dans le long terme. La délégation gambienne est favorable à un règlement négocié par le biais des pourparlers «six plus deux» et non pas à une attaque militaire."

¹⁴⁶⁰ *Ibid.*, p.16. Voir l'intervention du représentant du Kenya: " Lorsque le Kenya a coparrainé la résolution 1193 (1998) du Conseil de sécurité, le 28 août dernier, il l'a fait parce qu'il était convaincu que le Conseil devait une fois de plus envoyer aux combattants un message clair et catégorique, à savoir que le problème afghan devait être réglé par des moyens pacifiques, par le biais de négociations, et non par des moyens militaires."

2. Une tendance à la convergence : le terrorisme international comme menace contre la paix et la sécurité internationales

- a. Condamnation unanime de tous les actes de terrorisme ... à l'exception des actes des mouvements de libération nationale

Les Etats périphériques étaient hostiles au traitement de la question du terrorisme par le Conseil de sécurité pour les raisons indiquées précédemment¹⁴⁶¹. L'une de ces raisons consistait à retenir que la qualification par le Conseil de sécurité d'une situation de terrorisme international de menace pour la paix et la sécurité internationales entraînerait le déclenchement quasi automatique du recours au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Or les petits états dénonçaient l'instrumentalisation faite par les grandes puissances du Conseil de sécurité.

Jusque-là, relativement aux situations qualifiées de terrorisme, le Conseil de sécurité avait eu recours à des expressions variées. Dans certains cas, le Conseil évoquait « [l]es répercussions qu'ont les actes de terrorisme sur la sécurité internationale »¹⁴⁶² ou, dans l'affaire Lockerbie, au moment d'en appeler au Chapitre VII, le Conseil déclarait être « convaincu que l'élimination des actes de terrorisme international [...] [était] essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹⁴⁶³. Dans la même résolution, le Conseil avait déclaré que le fait, pour un Etat, de ne pas démontrer des actes concrets de renoncement au terrorisme international et de ne pas livrer des suspects terroristes sur demande du Conseil de sécurité, constituait une menace pour la paix et la sécurité internationale¹⁴⁶⁴. Encore, en lien avec des situations particulières, le Conseil estimait que « la répression des actes de terrorisme international [...] [était] une composante essentielle du maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹⁴⁶⁵.

¹⁴⁶¹ Voir Partie II Titre I Chapitre II Section II "Le difficile traitement de la problématique du « terrorisme international » au sein du Conseil de sécurité pendant la Guerre Froide ».

Voir aussi R. Bachand, « Le droit international et l'idéologie droits-de-l'homme au fondement de l'hégémonie occidentale », *Revue québécoise de droit international*, Année 2014, Hors-série (L'hégémonie dans la société internationale: un regard néo-gramscien), pp. 69–97.

¹⁴⁶² Alinéa 1 du préambule de la résolution S/RES/635.

¹⁴⁶³ Alinéa 4 du Préambule de la résolution S/RES/748.

¹⁴⁶⁴ *Ibid.*, Alinea 7 du Préambule.

Le Conseil adoptera la même démarche lorsqu'elle estimera que les Talibans n'étaient pas suffisamment collaboratifs et face à leur refus de livrer Osama Bin Laden. Voir Alinéa 6,6,8,10 de la résolution S/RES/1267.

Ibid lorsque le Conseil a constaté le refus, par le Soudan de livrer les personnes suspectées d'avoir attentées à la vie de l'ex Président Egyptien (Alinéa 11 de la Résolution S/RES/1070.

¹⁴⁶⁵ Alinea 5 de la Résolution S/RES/1044; Alinea 10 de la Résolution S/RES/1070.

Alors que sa fonction est traditionnellement d'intervenir dans les situations d'urgence (selon la théorie des pouvoirs d'urgence)¹⁴⁶⁶, le Conseil de sécurité, par sa Résolution 1269 (1999)¹⁴⁶⁷, le Conseil de sécurité, en des termes généraux et abstraits, définissait le terrorisme comme une menace pour la paix et la sécurité internationales¹⁴⁶⁸, a dérogé à ce rôle en qualifiant de manière générale et abstraite le terrorisme d'emblée comme une menace pour la paix et la sécurité internationales. Cette qualification, bien qu'inclusive, a immédiatement suscité des désaccords quant à son étendue, certains États (comme la France) insistant sur le fait que le terrorisme "peut constituer" une menace, tandis que d'autres (comme le Canada) y voyaient une inclusion catégorique du terrorisme dans la définition même de la menace.

En effet, le Conseil de sécurité débatta sur un projet de la présidence russe du Conseil intitulé « Responsabilité du Conseil de sécurité quant au maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹⁴⁶⁹ et chargé d'« examiner la question du terrorisme et la menace qu'il fait peser sur la paix et la sécurité internationales »¹⁴⁷⁰. Le Conseil de sécurité, sans aucun lien avec un événement spécifique, [réaffirmait que l'élimination des actes de terrorisme international, y compris ceux dans lesquels sont impliqués des États, constitue une contribution essentielle au maintien de la paix et de la sécurité »¹⁴⁷¹ et « condamn[ait] catégoriquement tous les actes ainsi que toutes les méthodes et pratiques de terrorisme, qu'il juge criminels et injustifiables, quels qu'en soient les motifs, sous toutes leurs formes et manifestations, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs, en particulier ceux qui risquent de porter atteinte à la paix et à la sécurité internationale »¹⁴⁷². La résolution fut adoptée à l'unanimité et donc avec le vote des États africains membres du Conseil. Quelles furent les positions des États africains et des États adeptes de l'approche africaine concernant la condamnation du terrorisme international et le rôle du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme international ?

¹⁴⁶⁶ D. Whittle, « The Limits of Legality and the United Nations Security Council: Applying the Extra-Legal Measures Model to Chapter VII Action », *The European Journal of International Law*, vol. 26, n° 3, 2015. Voir en particulier le Chapitre 3: *Emergency power theory and its application to the UNSC's Chapter VII Powers*.

Selon ladite théorie, " Such powers usually form part of a larger regime that operate for a set period of time, include protections against abuse, are exceptional in nature and involve the granting of limited powers".

¹⁴⁶⁷ Maintien de la paix et de la sécurité, S/RES/1269, 19 octobre 1999.

¹⁴⁶⁸ J.E. Stromseth, « An Imperial Security Council? Implementing Security Council Resolutions 1373 and 1390 », *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, 2003, p.52.

Au cours des délibérations, il ressortait que les États ne percevaient pas le lien établi par la résolution 1269 entre "le terrorisme international" et "la menace pour la paix et la sécurité internationales de la même manière.

Si pour le Canada, selon la présente résolution, le Conseil "inclus le terrorisme dans sa définition de ce qui constitue une menace à la paix et à la sécurité", le représentant français en revanche souligne que la disposition entend signifier que "les actes de terrorisme *peuvent* constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales". (Voir S/PV.4053. P. 8.

¹⁴⁶⁹ S/PV.4053.

¹⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴⁷¹ Alinéa 8 de la résolution S/RES/1269.

¹⁴⁷² *Ibid.*, par.1.

Les Etats africains étaient unanimes à condamner le terrorisme dans toutes ses formes et manifestations. Au cours des délibérations, le représentant de la Namibie relevait que « pendant de nombreuses années, l'humanité a[vait] été hantée par le terrorisme qui s'est défini de diverses manières à chaque étape de sa longue histoire. Quel que soit le sens que ce terme ait eu pour différentes générations et différents peuples, le terrorisme a[vait] été à l'origine de tragédies humaines d'une ampleur sans égale pour des citoyens ordinaires et innocents qui ne se doutaient de rien, et a abouti à de tragiques pertes de vie, à la peur, la panique et à des destructions matérielles¹⁴⁷³. Son pays "[condamnait donc] tout acte de terrorisme quels qu'en soient les motifs, les manifestations, les auteurs ou les victimes"¹⁴⁷⁴. De même, le représentant du Gabon rappelle les actes de terrorismes commis dans le monde avant de déclarer que sa délégation "voudrait une fois de plus souligner sa condamnation du terrorisme, d'où qu'il provienne, quel que soit le lieu où il est perpétré, et quelles qu'en soient les motivations."¹⁴⁷⁵

Quelle est la portée de cette condamnation de principe vis-à-vis de l'approche définitionnelle africaine au terrorisme international? Les Etats africains auraient-ils abandonné les éléments essentiels de leur approche au nom du pragmatisme nécessaire à la lutte contre le terrorisme ? La réponse est négative. En effet, rien dans cette résolution ne définit le terrorisme international. Dans sa déclaration, le Gabon rappelait d'ailleurs que les Etats africains avaient adopté la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme¹⁴⁷⁶ au sommet d'Alger¹⁴⁷⁷. Les dispositions de cette convention rappellent les positions africaines notamment pour ce qui est de la non-assimilation des actes des mouvements de libération nationale à du terrorisme international¹⁴⁷⁸.

Par ailleurs, au cours des délibérations, ce concept sera développé par la Malaisie. Selon le représentant de ce pays, "il n'y a jamais pu avoir de consensus au niveau de la communauté internationale sur une définition permanente du mot «terrorisme». Si on laisse de côté cette querelle sémantique, nous constatons qu'il n'y a pas de désaccord sur les effets pernicieux du terrorisme."¹⁴⁷⁹ Il rappellera par la suite de ne pas assimiler les actes des mouvements d'autodétermination à des actes de terrorisme, ce qui représentait entre autres la position des Mouvements des pays non alignés à Durban¹⁴⁸⁰.

¹⁴⁷³ S/PV.4053, p. 13-14.

¹⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁴⁷⁶ Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

¹⁴⁷⁷ S/PV.4053, p. 12.

¹⁴⁷⁸ Article 3 de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

¹⁴⁷⁹ S/PV.4053, p.10.

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*

b. Traitement de la lutte contre le terrorisme : confusion de compétence entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ?

Contrairement aux Etats africains, d'autres Etats ont soulevé la question d'une possible confusion de compétences entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale en matière de lutte contre le terrorisme et en particulier, dans les situations de menace à la paix et à la sécurité internationales¹⁴⁸¹. Selon Robert Kolb, il ne devrait pas y avoir de conflit de compétences car la relation entre le Conseil et l'Assemblée est de type vertical : « elle est dominée par les principes de priorité et de spécialité du Conseil dans l'action pour le maintien de la paix. [...] Il s'agit là de deux organes politiques dont la relation ne s'articule qu'autour d'un axe de généralité/spécialité des compétences ; dans leur nature, les compétences ne diffèrent pas »¹⁴⁸².

Pour le représentant du Brésil, son pays est « conscient[...] du fait que l'Assemblée générale est responsable en premier lieu d'examiner cette question et [...] souhaite vivement qu'il continue d'en être ainsi. Le Conseil de sécurité peut toutefois apporter une importante contribution à [leurs] efforts collectifs pour renforcer la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme »¹⁴⁸³. Selon le représentant français, « le projet de résolution [...] n'a pas pour but de substituer le Conseil de sécurité à l'Assemblée générale dans le rôle qui revient à celle-ci pour définir les principes qui doivent guider la lutte contre le terrorisme. Tout au contraire, le Conseil fait siens les principes formulés avec force par l'Assemblée générale, le 9 décembre 1994, dans la Déclaration approuvée par sa résolution 49/60 »¹⁴⁸⁴. Compte tenu du caractère controversé de la matière, la référence à la résolution 49/60 de l'Assemblée Générale, première résolution en matière de terrorisme adoptée par consensus confère un sceau de légitimité à la résolution 1269.

Cette interprétation sera confirmée par le pays initiateur du projet de résolution. En effet, d'après le représentant russe « [a]lors que le terrorisme met gravement en cause la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité est appelé à s'impliquer activement dans les efforts antiterroristes de la communauté internationale, non pas en se substituant à l'Assemblée générale et aux autres organes de l'ONU, mais en coopération avec eux sur la base de ses responsabilités aux termes de la Charte »¹⁴⁸⁵.

Les compétences en matière de traitement du terrorisme en tant que menaces contre la paix et la sécurité sont claires. Comme l'indique l'article 11 de la Charte des Nations Unies, l'AG se chargera d'« étudier les

¹⁴⁸¹ Il est tout de même bien de préciser que, comme le note le Prof. Pierre Raton, les Etats du Tiers-Monde ont une vision claire des compétences de l'AG et du CS notamment sur « le renforcement du rôle et de la responsabilité de l'Assemblée générale lorsque le Conseil de sécurité n'est pas en mesure de s'acquitter de ses responsabilités dans le cas de menace contre la paix ou d'actes d'agression ».

Sur ce point, voir: P. Raton, « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 23, 1977, pp. 571.

¹⁴⁸² R. KOLB, *ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, op. cit., p.199.

¹⁴⁸³ S/PV.4053, p.3.

¹⁴⁸⁴ *Ibid.*, p.8.

¹⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 15.

principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, [...]discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un État qui n'est pas Membre de l'Organisation [et] d' "attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales".

Les Etats membres, y compris les Etats africains convergeaient sur la centralité des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme international.

Cette résolution, si elle indique pour la première fois, dans des termes généraux et abstraits la responsabilité du Conseil de sécurité dans la prévention et la suppression du terrorisme international considéré comme essentiel pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, ne prévoit aucune obligation particulière vis-à-vis des Etat¹⁴⁸⁶. Les résolutions de cette nature interviendront à partir du 11 septembre, après l'attaque terroriste contre les tours jumelles¹⁴⁸⁷.

CONCLUSION

Des années '90 à 2001, le monde sera témoin d'un grand nombre d'actes de terrorisme, avec la particularité qu'aucun continent ne sera épargné. De plus aussi bien les grandes puissances que les Etats périphériques en seront la cible.

La tendance de certaines grandes puissances pour répondre aux attaques subies fut d'adopter une approche unilatérale répressive et souvent en violation du droit international. Ce fut le cas d'abord dans l'affaire Lockerbie qui a vu une réaction institutionnelle importante des Etats africains et arabes. On l'a constaté dans un second temps dans les attaques ciblées en Afghanistan et au Soudan au lendemain des attaques des ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie. Ce recours à la force en dehors de tout cadre du droit international a été dénoncé.

Cela n'a pas empêché les différents Etats de converger sur le fait de reconnaître le terrorisme comme un danger commun et d'adopter une résolution à l'unanimité en le qualifiant de menace pour la paix et la sécurité internationales et de reconnaître un rôle au Conseil de sécurité dans la lutte pour la prévention et la répression du terrorisme international.

Cette convergence des Etats a néanmoins des limites dans la mesure où ces derniers ne parvenaient toujours pas à s'accorder sur une définition du terrorisme international. La question de la définition semble reléguée en arrière-plan face au défi urgent des attaques terroristes auxquels chacun de ces Etats étaient confrontées.

¹⁴⁸⁶ C.A. Ward, « Building Capacity to Combat International Terrorism: The Role of the United Nations Security Council », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 8, n° 2, 2003, p. 289.

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*

PARTIE III: L'approche africaine dans l'après 11 septembre 2001 : entre résistance, confirmation et renouvellement

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre le *World Trade Center* aux États-Unis ont marqué un tournant décisif pour la communauté internationale, engendrant une prolifique production normative et doctrinale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme international. L'analyse de cette production sera menée à l'aune de l'approche africaine au terrorisme international. Sur le plan méthodologique, cette approche, telle qu'exprimée lors des débats à l'Assemblée Générale et au Conseil de Sécurité des Nations Unies, privilégiait un paradigme consensuel et intégré, ancré dans le multilatéralisme et la centralité des institutions internationales. Sur le plan substantiel, les États africains ont promu l'adoption d'une convention globale définissant le terrorisme, en y incluant le terrorisme d'État, appréhendé comme la mise en œuvre de politiques de colonialisme, d'occupation et d'apartheid, tout en excluant les actions des mouvements de libération nationale dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination. L'analyse des causes profondes du terrorisme était considérée comme primordiale, l'éradication de ces causes étant perçue comme la clef pour éliminer les formes dérivées de terrorisme. Enfin, le recours à la force dans la lutte contre le terrorisme devait demeurer une *ultima ratio*, s'inscrivant impérativement dans un cadre multilatéral et respectueux du *corpus juris* international, notamment la Charte des Nations Unies.

Comme souligné précédemment, la position des États africains, activement promue à l'Assemblée générale, établissait un lien de causalité entre les actes de terrorisme et les politiques de colonialisme, d'occupation et d'apartheid, qualifiant ces dernières de formes de terrorisme d'État. L'amoindrissement progressif des références explicites au terrorisme d'État dans les arènes internationales, à partir de la fin du XXe siècle, peut être interprété, conformément à cette perspective africaine, comme une conséquence directe de la résolution des causes structurelles identifiées. La décolonisation et la fin des régimes d'apartheid en Afrique, résultant des luttes pour l'autodétermination, ont substantiellement réduit les contextes de violations massives et systématiques des droits fondamentaux inhérents aux politiques de domination coloniale et d'occupation. Ainsi, la diminution de ces références ne saurait être considérée comme un rejet de la notion de terrorisme d'État par les États africains, mais plutôt comme le reflet d'une transformation positive du paysage international, où les formes spécifiques de terrorisme d'État qu'ils dénonçaient ont été, dans une large mesure, éradiquées, validant *a posteriori* l'importance accordée à l'élimination des causes profondes de la violence terroriste.

Si les réflexions normatives sur le terrorisme avaient connu deux phases majeures avant cet événement – une antérieure à la résolution 3034 (XXVII) de 1972 et une seconde s'étendant jusqu'à la fin de la Guerre froide –, les attentats du 11 septembre 2001 ont indubitablement marqué l'inauguration d'une nouvelle ère dans le traitement juridique de cette problématique sur le plan universel et régional. Dans ce nouveau

contexte, les États-Unis d'Amérique et le Conseil de sécurité des Nations Unies ont émergé comme des acteurs centraux. Les États-Unis ont initié des actions unilatérales dans leur lutte contre le terrorisme et ont exercé une influence significative au sein des Nations Unies pour orienter les débats et le contenu des résolutions. Ces initiatives ont notamment concerné l'élargissement *de facto* des compétences du Conseil de sécurité, tendant vers une fonction quasi-législative, ainsi qu'une tentative d'interprétation extensive du droit international relatif au recours à la force, en particulier du concept de légitime défense, dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Parallèlement, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une série de résolutions qui, initialement, s'alignaient sur les orientations du Conseil de sécurité post-11 septembre 2001. Cependant, en réaction à l'approche unilatérale américaine, ces résolutions ont progressivement réaffirmé la primauté du respect du droit international et d'une approche multilatérale intégrée dans la lutte contre le terrorisme. L'approche américaine a été substantiellement critiquée par les courants doctrinaux relevant des *Third World Approaches to International Law* (TWAIL), qui ont soutenu que la superpuissance américaine instrumentalisait le droit international au nom de la lutte antiterroriste afin d'asseoir une domination unilatérale sur la scène internationale.

Les attentats du 11 septembre 2001 et les résolutions subséquentes ont également eu un impact notable sur l'ordre juridique régional africain en matière de lutte contre le terrorisme.

Nous examinerons comment l'Union Africaine a appréhendé, sur les plans institutionnel, opérationnel et pratique, ces événements et en particulier la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité.

Le Titre I de cette Partie III examinera l'impact des attentats du 11 septembre 2001 sur la définition du terrorisme international et la réponse du Conseil de sécurité, analysant ces dynamiques à l'aune du prisme africain, notamment les critiques africaines face à l'interventionnisme du Conseil et à l'instrumentalisation des comités de sanctions. Il abordera également le rôle de l'Assemblée générale et la doctrine TWAIL, explorant l'affirmation de l'approche africaine en faveur d'une définition globale du terrorisme qui distingue les mouvements de libération et prend en compte les causes profondes.

Le Titre II se penchera sur l'Union africaine face au terrorisme international depuis le 11 septembre 2001. Il décrira l'institutionnalisation de la lutte antiterroriste au sein de l'UA et son approche multidimensionnelle, distinguant terrorisme et luttes de libération. Enfin, il analysera le cadre juridique et la pratique du recours à la force contre le terrorisme en Afrique, à travers des études de cas spécifiques, le tout toujours sous le prisme africain, pour évaluer leur conformité au droit international.

Titre I: Effets immédiats de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 sur l'approche dialectique de la notion et de l'approche au terrorisme international

Dans le Titre I de cette Troisième Partie, notre analyse portera (Chapitre I) sur la position des États africains concernant les résolutions du Conseil de Sécurité adoptées immédiatement après les attentats du 11 septembre 2001. Dans le Chapitre II, nous examinerons comment les États africains ont réussi à promouvoir et à faire adopter, à l'Assemblée générale, leur approche globale et intégrée de la lutte contre le terrorisme – en opposition à l'approche unilatérale américaine. Ce chapitre analysera également la position développée par la doctrine TWAIL en matière de terrorisme international, spécifiquement en réponse à la doctrine américaine.

Chapitre I : Le terrorisme international : une menace à la paix et à la sécurité face à l'hypertrophie normative et administrative du Conseil de sécurité des Nations Unies – Perspectives africaines

Ce Chapitre I, s'articulera en deux sections. La Section I traitera de la mainmise du Conseil de sécurité sur le terrorisme international, examinant sa qualification en tant que menace majeure à la paix et à la sécurité internationales. Elle mettra en lumière l'opposition des États africains face à l'empiètement du Conseil sur les compétences de l'Assemblée générale. Cette section abordera également l'instrumentalisation des comités antiterroristes du Conseil de sécurité, détaillant les critiques africaines et leurs propositions.

La Section II sera consacrée à l'analyse du fonctionnement du Comité contre le terrorisme (CCT) selon l'approche africaine et les positions des États. Nous y explorerons la problématique de sa création, notamment la Résolution 1373 (2001) et l'importance du consensus et de la transparence pour éviter toute instrumentalisation.

Section I. La mainmise du Conseil de sécurité sur le terrorisme international : qualification et contrôle administratif (Comité des sanctions)

La Section I s'articulera en deux parties : (A) une analyse du terrorisme international comme menace majeure à la paix et à la sécurité au XXI^e siècle, et (B) une étude de l'instrumentalisation des comités antiterroristes du Conseil de sécurité et des critiques africaines qui en découlent.

A. Le Terrorisme international : menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXI^e siècle

La partie A analysera le terrorisme international comme une menace majeure pour la paix et la sécurité internationales, en explorant d'abord l'évolution de ce lien [1], puis en détaillant l'opposition des États africains à l'empiètement du Conseil de sécurité sur les compétences de l'Assemblée générale [2].

1. Evolution du lien entre terrorisme et menace contre la paix et la sécurité internationale

La problématique soulevée ici s'articule autour de plusieurs niveaux d'interrogation juridique. Premièrement, quelle acception du « terrorisme international » doit-elle être retenue dans un ordre juridique international où les États peinent à s'accorder sur une définition universellement acceptée ? Deuxièmement, tous les « actes de terrorisme » sont-ils ipso facto constitutifs de menaces contre la paix et la sécurité internationales ? Troisièmement, les craintes exprimées par les États africains quant à une éventuelle instrumentalisation de la lutte contre le terrorisme par les grandes puissances¹⁴⁸⁸, notamment au sein du Conseil de sécurité, étaient-elles fondées ?

Conformément à la compétence que lui confère l'article 39 de la Charte des Nations Unies, autorisant le constat de l'existence d'une menace contre la paix et l'édiction de recommandations ou de décisions de mesures coercitives conformément aux Articles 41 et 42 aux fins du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité, dans le domaine des actes de terrorisme, s'était jusqu'alors cantonné à la qualification de certains comportements, inhérents à une situation ou un contexte terroriste, comme menaçant la paix et la sécurité internationales¹⁴⁸⁹.

Dans une période antérieure à 2001, le Conseil avait déjà « élargi considérablement la catégorie »¹⁴⁹⁰ à des faits de terrorisme en qualifiant la non-renonciation par des actes concrets au terrorisme et la non-extradition de personnes soupçonnées de terroristes de menace à la paix et à la sécurité internationales¹⁴⁹¹. Selon les observations de la Libye, des États membres de la Ligue Arabe, de l'Organisation de la Conférence Islamique et d'États africains, l'examen du rapport du Secrétaire Général sur l'application des dispositions de la résolution 731 (1992) – demandant à la Libye à coopérer –¹⁴⁹² ne permettait pas de conclure à un défaut

¹⁴⁸⁸ Letter dated 4 March 2003 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Malaysia to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/57/759 S/2003/332, 18 March 2003. Annexe I, p. 33 par. 119.

“The Heads of State or Government rejected the use, or the threat of the use of the armed forces against any NAM country under the pretext of combating terrorism and rejected all attempts by certain countries to use the issue of combating terrorism as a pretext to pursue their political aims against non-aligned and other developing countries and underscored the need to exercise solidarity with those affected”.

¹⁴⁸⁹ Voir notamment : S/RES/579 (1985) ; Ethiopie-Soudan. S/RES/1054, 26 avril 1996; Paix et sécurité — attentats terroristes au Kenya et en République unie de Tanzanie, S/RES/1189, 13 août 1998.

¹⁴⁹⁰ R. KOLB, *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*, op. cit., p. 104.

¹⁴⁹¹ Voir les résolutions relatives au cas : S/RES/748, 31 mars 1992 : “*Constatant*, dans ce contexte, que le défaut de la part du Gouvernement libyen de montrer par des actes concrets sa renonciation au terrorisme et, en particulier, son manquement continu à répondre de manière complète et effective aux requêtes contenues dans la résolution 731 (1992) constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales”; au refus des Talibans de livrer Ben Laden : Afghanistan, S/RES/1267, 15 octobre 1999. : « la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » ou encore « Considérant qu'en se refusant à satisfaire aux exigences formulées au paragraphe 13 de la résolution 1214 (1998), les autorités des Taliban font peser une menace sur la paix et la sécurité internationales, »

¹⁴⁹² Questions concernant la Jamahiriya arabe libyenne, S/RES/731, 21 janvier 1992, par. 4.

de coopération de la part de cet État¹⁴⁹³. Lors des délibérations précédant l'adoption de la résolution 748 (1992) du Conseil de sécurité, les États africains et arabes membres du Conseil ont exprimé leur opposition au recours au Chapitre VII de la Charte dans cette occurrence¹⁴⁹⁴. Ils ont souligné que les trois États membres permanents directement impliqués dans l'affaire – à savoir les États-Unis, le Royaume-Uni et la France – exerçaient leur influence afin d'imposer cette résolution, en dépit des opinions divergentes des autres États¹⁴⁹⁵. Cette opposition s'est traduite par l'abstention des trois États précités lors du vote, ainsi que par l'abstention de la Chine et de l'Inde (qui est au moment des faits le coordonateur des non-alignés). La situation illustre un cas où une minorité de grandes puissances, détentrices du droit de veto, choisissait de s'affranchir de l'avis d'une majorité d'autres États, estimant nécessaire de qualifier immédiatement une situation liée à des actes de terrorisme de menace contre la paix et la sécurité internationales afin de justifier l'imposition de sanctions à un État.

Pour la première fois, suite aux attentats du 11 septembre 2001, en des termes généraux et sans référence expresse à une situation spécifique, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1368 (2001), se déclara « résolu à combattre par tous les moyens les menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par les actes de terroristes »¹⁴⁹⁶. Plus précisément, au paragraphe premier, le Conseil affirmait pour la première fois « considér[er] de tels actes, comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales »¹⁴⁹⁷.

Lors des délibérations précédant l'adoption unanime de cette résolution, le représentant du Mali exprima la solidarité de son pays avec le peuple américain et son soutien aux décisions du Conseil de sécurité sur la question¹⁴⁹⁸. Le représentant de Maurice plaida également pour un renforcement de l'intervention du Conseil en matière de terrorisme international, soutenant l'idée d'un sommet extraordinaire du Conseil pour examiner les moyens de combattre le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations¹⁴⁹⁹, tout en soulignant que cette question devrait être examinée dans le cadre général de la coopération internationale

1500 .

¹⁴⁹³ Nouveau rapport présenté par le secrétaire général en application du paragraphe 4 de la résolution 731 (1992) du Conseil de sécurité (S/23672), S/PV.3063, 31 mars 1992, voir notamment le représentant de la Libye (p.17, du Zimbabwe (p. 51), Inde (p.56).

¹⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 64.

¹⁴⁹⁵ *Ibid.*, Zimbabwe (p. 51,52)

¹⁴⁹⁶ Paix et sécurité — actes terroristes commis aux USA, S/RES/1368, 12 septembre 2001, Alinéa 2 du préambule. R. Charvin, *Répliques - Droit international, relations internationales*, Paris, Pedone, 2022, p. 96.

¹⁴⁹⁷ Sur ce sujet, voir R. Giles-Carnero, « Terrorist Acts as Threats to International Peace and Security », in P.A. Fernández-Sánchez (éd.), *International Legal Dimension of Terrorism*, Leiden – Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

¹⁴⁹⁸ Menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par les actes terroristes, S/PV.4370, 12 septembre 2001, p.3.

¹⁴⁹⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰⁰ *Ibid.*

Un mois plus tard, le Conseil de sécurité adoptait la résolution 1373 (2001), réitérant que « tout acte de terrorisme international constitu[e] une menace pour la paix et la sécurité internationales »¹⁵⁰¹.

Aucun Etat africain ne manifestera une quelconque désapprobation face à cette résolution du Conseil de sécurité¹⁵⁰².

Peu de temps après, le Conseil de sécurité affirmait avec force que « les actes de terrorisme international constituent l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXI^e siècle »¹⁵⁰³.

Cependant, une réaction émanant d'un État africain a été observée. Celle-ci portait sur l'empiètement du Conseil de sécurité, organe à vocation exécutive, sur le domaine de compétence de l'Assemblée générale, organe à vocation "législative".

2. États Africains et terrorisme : opposition à l'empiètement du Conseil de sécurité sur les compétences de l'Assemblée générale

La problématique soulevée ici réside dans un potentiel dépassement des limites de compétence du Conseil de sécurité au détriment de celles de l'Assemblée générale, et plus donc, dans la portée juridique distincte de leurs résolutions respectives.

Au lendemain de l'adoption de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies, le représentant de l'Algérie, lors de l'examen d'un rapport du Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, a soulevé cette question nouvelle.

Il justifiera les initiatives du Conseil par l'inaction de l'Assemblée générale dans son propre domaine de compétence, estimant que, « encouragé par l'effacement progressif de l'Assemblée générale qui se transforme de plus en plus en un simple forum de délibération, comme elle l'a encore démontré il y a une semaine quand, après le débat le plus substantiel qu'elle ait eu depuis des années sur une question donnée, elle ne parvint pas à articuler son rejet pourtant unanime du terrorisme dans une résolution de consensus, le Conseil de sécurité multiplie les incursions dans le champ de compétence de l'Assemblée [...] ». Il existe même des situations où, enhardi par l'absence de réaction ou de débat contradictoire, le Conseil est allé jusqu'à décider d'enjoindre les États de mettre en œuvre des dispositions de conventions internationales non encore entrées en vigueur, se substituant ainsi à la volonté souveraine des États¹⁵⁰⁴.

Dans cette intervention, le représentant de l'Algérie ne se contente pas de souligner un empiètement du Conseil de sécurité sur les prérogatives de l'Assemblée générale, motivé par l'inertie de cette dernière. Il dénonce également une conséquence directe de cet élargissement de compétences : l'effet obligatoire des

¹⁵⁰¹ S/RES/1373, alinéa 3 du Préambule.

¹⁵⁰² Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, S/PV. 4385, 28 septembre 2001.

¹⁵⁰³ Paix et sécurité — actes terroristes, S/RES/1377, 12 novembre 2001, Alinéa 3 de l'Annexe.

¹⁵⁰⁴ Rapport du Conseil de sécurité (A/56/2), A/56/PV.25, 15 octobre 2001, p. 8.

résolutions du Conseil de sécurité à l'égard des États membres (à la différence des résolutions de l'Assemblée générale) permet d'imposer des obligations aux États, y compris contre leur volonté exprimée. Dans le cas spécifique évoqué, la résolution du Conseil de sécurité apparaîtrait ainsi comme un instrument permettant de contourner le manque d'adhésion ou d'enthousiasme de certains États à devenir parties aux conventions sectorielles contre le terrorisme, promues par certaines grandes puissances.

Dans ce passage, l'Algérie ne se prononce pas expressément sur la généralisation de la qualification de tous les actes terroristes comme menaces contre la paix et la sécurité internationales. Son intervention vise principalement à souligner que le Conseil de sécurité exerce des compétences traditionnellement dévolues à l'Assemblée générale des Nations Unies.

La pertinence de la problématique liant la qualification/définition du terrorisme international, l'exercice des compétences quasi-législatives par le Conseil de sécurité, son action exécutive et la qualification des situations de menace contre la paix et la sécurité internationales a été abordée précédemment. L'Assemblée générale des Nations Unies, organe collégial par excellence auquel le Secrétaire Général avait demandé d'élaborer une définition générale et abstraite du terrorisme international, poursuivait en 2001 ses efforts pour parvenir à une définition partagée, malgré les divergences notables entre les États africains et leurs alliés et les États occidentaux. Généralement, comme rappelé précédemment, le Conseil de sécurité est un organe à vocation exécutive, dont les résolutions ont un caractère contraignant.

Cela soulève une question fondamentale : à quels actes de terrorisme international la résolution 1373 se réfère-t-elle, alors qu'il est notoire que les États ne parviennent pas à s'accorder sur une définition générale de la notion de terrorisme¹⁵⁰⁵ ? À ce sujet, Brigitte Stern s'interrogeait sur la capacité réelle du Conseil de sécurité à imposer des règles générales aux États contre toute action de terrorisme international sans avoir défini la notion et sans conserver le pouvoir de qualifier chaque éventuel acte futur de menace à la paix¹⁵⁰⁶. Ne sommes-nous pas confrontés à un cas d'indétermination du droit, tel qu'évoqué par Rémi Bachand concernant l'expression « menace contre la paix et la sécurité internationales »¹⁵⁰⁷, dans le contexte spécifique de cette disposition adoptée par le Conseil dans une ère d'hypertrophisation de ses

¹⁵⁰⁵ Selon Rosand, " The principal reason Resolution 1373 did not attempt to define terrorism was to avoid the divisive debate in the Security Council that has bogged down the Sixth Committee's work on the Comprehensive Convention. The sponsors of Resolution 1373 wanted a resolution that would pass quickly".

E. Rosand, « Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism », *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 2, 2017, p. 334, note de bas de page 7.

¹⁵⁰⁶ B. Stern, « Le contexte juridique de "l'après" 11 septembre 2001 », in K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten et B. Delcourt (dirs), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre*, Paris, Pedone, 2002, p. 29.

¹⁵⁰⁷ R. Bachand, *Les subalternes et le droit international, Une critique politique*, op. cit., p. 99. "[...] la notion de "paix et de sécurité internationales" s'est avérée être suffisamment floue et ambiguë pour être interprétée par les membres du Conseil de façon à permettre des interventions qui avaient comme prétexte des événements relevant essentiellement de l'ordre interne des États qui furent la cible des opérations."

compétences¹⁵⁰⁸, et dont la teneur présente un caractère quasi-législatif ? Comment cette disposition sera-t-elle rendue opérationnelle par les États ?

Par la déclaration précédemment citée, l'Algérie a ainsi souligné l'appropriation d'un pouvoir législatif par le Conseil de sécurité. Toutefois, à l'époque des faits, on n'observe pas une opposition généralisée et significative de la part des États africains. Néanmoins, comme le suggère Pierre Klein, « Il est loin d'être sûr [...] que l'on puisse inférer de cette attitude un réel aval donné à l'extension des pouvoirs du Conseil de sécurité dans le champ législatif. Les circonstances tout à fait particulières de l'adoption de cette décision, de même que le contexte politique général dominé par les impératifs de la lutte contre le terrorisme, expliquent dans une très large mesure l'acceptation par les États des développements de l'action du Conseil qu'impliquait ce texte »¹⁵⁰⁹

À cet égard, l'Algérie soutiendra que « [c]ette tendance du Conseil d'étendre à l'infini ses compétences, en sus du fait qu'elle soulève de graves questions légales et politiques et qu'elle met à mal l'esprit et la lettre de la Charte, dont le Conseil tire sa légitimité, doit être contenue car elle ne pourra, à la fin, qu'être préjudiciable au multilatéralisme, au principe de participation démocratique des États à la négociation et à la décision sur les questions d'intérêt général, et, en dernière analyse, au rôle et à l'efficacité mêmes du Conseil qui se trouverait, en quelque sorte, distrait de sa responsabilité principale, celle de maintenir la paix et la sécurité internationales. [...] Le Conseil de sécurité doit faire l'effort de respecter aussi scrupuleusement que possible le mandat que lui confère la Charte »¹⁵¹⁰.

Il apparaît donc pertinent d'analyser le processus de mise en œuvre des dispositions de cette résolution à travers les mécanismes établis par le Conseil de sécurité, et d'évaluer l'incidence potentielle des divergences définitionnelles sur l'efficacité de leurs actions.

Dans le but de superviser l'application de ces résolutions, le Conseil de sécurité avait déjà institué un Comité des sanctions antérieurement aux événements du 11 septembre 2001.

B. Instrumentalisation des comités antiterroristes du Conseil de sécurité : la critique africaine (Comité des sanctions)

Eu égard aux griefs exprimés par les États périphériques en général, et les États africains en particulier, selon lesquels le Conseil de sécurité constituerait, au sein des institutions internationales et singulièrement dans la lutte contre le terrorisme, un instrument au service des intérêts des grandes puissances – y compris par le

¹⁵⁰⁸ Sur ce sujet, voir notamment

J. Alvarez, « Hegemonic International Law Revisited », *The American Journal of International Law*, vol. 97, 2003, p. 873; P.C. Szasz, « The Security Council Starts Legislating », *American Journal of International Law*, vol. 96, n° 4, 2002, pp. 901-905.; P. Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands? », *op. cit.*, p. 140.

¹⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 140

¹⁵¹⁰ Rapport du Conseil de sécurité (A/56/2), A/56/PV.25, 15 octobre 2001, p.8.

biais de procédures administratives –, la présente analyse vise à examiner cette question spécifique dans le contexte du Comité des sanctions du Conseil de sécurité.

L'examen du Comité des sanctions du Conseil de sécurité nous permettra de comprendre si et comment, à travers notamment leur mode de fonctionnement, ce mécanisme peut être dénoncé comme un instrument aux mains des grandes puissances contre les Etats périphériques.

Nous verrons également si et comment, dans son mode de fonctionnement, il a été influencé par l'approche africaine de la notion de terrorisme international et si l'absence de définition générale du terrorisme a une incidence sur les travaux de ce mécanisme de suivi et de contrôle.

1. Comité des sanctions 1267 et 1333

Afin d'assurer l'application des sanctions imposées au régime des Talibans, à Al-Qaïda et aux entités ou individus qui leur sont associés, conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité, par sa résolution 1267 (1999), avait décidé de « créer un comité [...] composé de tous les membres du Conseil »¹⁵¹¹. Les fonctions attribuées à ce Comité des sanctions consistaient à surveiller la bonne exécution desdites sanctions à l'encontre des Talibans, d'Al-Qaïda et des entités connexes, notamment par l'examen de rapports périodiques que les États membres étaient tenus de lui soumettre¹⁵¹². Des visites *in situ* de délégations du Comité de sanction étaient envisagées et effectuées¹⁵¹³. La mise en place de ce comité, conformément au principe de répartition géographique, assurait la représentation des États périphériques. Par sa résolution 1333 (2000), le Conseil de sécurité, rappelant ses injonctions découlant du paragraphe 4 de la résolution 1267, avait décidé que « tous les États prendront de nouvelles mesures pour : geler sans retard les fonds et autres actifs financiers d'Oussama ben Laden et des individus et entités qui lui sont associés, tels qu'identifiés par le Comité, [...] et [avait prié] le Comité de tenir, sur la base des informations communiquées par les États et les organisations régionales, une liste à jour des individus et entités que le Comité a identifiés comme étant associés à Oussama ben Laden, y compris l'organisation Al-Qaïda »¹⁵¹⁴. Cette résolution fut adoptée à l'unanimité, et les procès-verbaux des délibérations ne font état d'aucune réserve émise par les États africains concernant l'élaboration des listes des entités présumées associées à Al-Qaïda¹⁵¹⁵.

¹⁵¹¹ S/RES/1267, par. 6.

¹⁵¹² *Ibid.*, par. 6.

¹⁵¹³ Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, S/PV.4892, 12 janvier 2004, p. 4.

¹⁵¹⁴ Afghanistan, S/RES/1333, 19 décembre 2000, par. 8.c. et par. 16.b.

¹⁵¹⁵ Voir notamment : La situation en Afghanistan, S/PV.4251, 19 décembre 2000.

Dès lors, il convient de s'interroger sur d'éventuels griefs des États africains à l'égard de ce mécanisme de contrôle de la mise en œuvre des sanctions imposées par le Conseil de sécurité. Si de tels griefs existaient, quelle en était la nature ?

2. Griefs et propositions des États africains au Comité de sanctions du Conseil de sécurité

Bien que les États africains aient initialement accueilli favorablement la mise en place du Comité des sanctions du Conseil de sécurité, ils ont rapidement identifié des lacunes et suggéré des pistes de réflexion pour en améliorer le fonctionnement. Leurs critiques ont principalement porté sur le manque de transparence procédurale, certains États demandant une plus grande clarté dans les modalités de fonctionnement du Comité¹⁵¹⁶. Ce déficit de transparence a alimenté des préoccupations quant à une possible instrumentalisation de la liste des entités sanctionnées par certaines grandes puissances¹⁵¹⁷, accusées d'y inclure des organisations dont la qualification de terroriste restait sujette à controverse entre les États. À cet égard, le 13ème sommet de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement du Mouvement des non-alignés, tenu en 2003 à Kuala Lumpur, a fermement rejeté l'expression « axe du mal » utilisée par un État pour cibler d'autres pays sous prétexte de lutte contre le terrorisme, ainsi que la préparation unilatérale de listes accusant des pays de soutenir le terrorisme, actions jugées incompatibles avec le droit international et les principes de la Charte des Nations Unies, et qualifiées de terrorisme psychologique et politique¹⁵¹⁸. Cette suspicion d'instrumentalisation découlait en grande partie de l'absence d'une définition commune du terrorisme international.

La principale critique des États du Sud à l'égard des grandes puissances concernant la prétendue instrumentalisation de la liste du Comité des sanctions résidait dans l'allégation que ces puissances y inscrivaient des organisations liées à certains États afin d'exercer une pression politique sur ces derniers. Ces inscriptions entraînaient un blocage des financements pour les organisations visées, lesquelles pouvaient également soutenir financièrement des mouvements de libération nationale considérés comme terroristes

¹⁵¹⁶ Voir notamment B. Hayes et G. Sullivan, *Blacklisted: Targeted Sanctions, Preemptive Security and Fundamental Rights*, Londres, ECCHR et Statewatch, 2010 ; G. Vermeulen et W. De Bondt, « Finding the Right Balance between Effective Measures and Fundamental Human Rights Guarantees », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 79, n° 3, 2008, pp. 379-402 ; Voir l'étude réalisée par les Nations Unies, dans : B. Fassbender, *Targeted Sanctions and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter*, Étude commandée par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, 20 mars 2006.

S/PV.4892, p.13 (Algérie). F. Magnusson, *Targeted Sanctions and Accountability of the United Nations' Security Council*, Mémoire de cours/Travail universitaire, Université de Vienne, Faculté de Droit, juin 2008, p. 54.

¹⁵¹⁷ M. de Goede, « Blacklisting and the ban: Contesting targeted sanctions in Europe », *Security Dialogue*, vol. 42, n° 6, 2011, pp. 499-515.

¹⁵¹⁸ S/PV.4892, p.13, p.22.

par les grandes puissances. La transparence réclamée portait donc sur l'intégralité du processus d'inscription, incluant la possibilité d'introduire des recours et les modalités de désinscription.

Il est important de noter que cette position du Mouvement des non-alignés ne doit pas être interprétée comme un rejet catégorique de la nécessité d'établir de telles listes par les États africains. Ces derniers avaient d'ailleurs envisagé la création d'une liste similaire à l'échelle continentale, basée sur leurs propres critères¹⁵¹⁹.

Par ailleurs, les États africains ont insisté sur le fait que la mise en œuvre de ces instruments administratifs et quasi-judiciaires ne devait pas occulter l'importance cruciale de la recherche des causes profondes du terrorisme international en vue de son éradication¹⁵²⁰. Le représentant de l'Angola a ainsi souligné la nécessité de ne pas perdre de vue les problèmes économiques, sociaux et politiques qui alimentent le terrorisme¹⁵²¹, tandis que le représentant de l'Algérie a plaidé pour une lutte antiterroriste qui transcende le traitement symptomatique du phénomène pour s'attaquer à ses racines¹⁵²².

En outre, certains États africains ont déploré le nombre limité d'organisations inscrites sur la liste, y voyant un possible reflet d'une préférence pour la coopération bilatérale au détriment du multilatéralisme¹⁵²³, et ont exhorté à une approche globale et concertée dans la lutte contre le terrorisme international¹⁵²⁴.

En réponse à ces critiques, des efforts ont été entrepris pour améliorer le fonctionnement du Comité des sanctions, notamment par la mise en place d'une Équipe d'appui technique et de surveillance des sanctions¹⁵²⁵. Cette équipe d'experts techniques est chargée d'aider le Comité à s'acquitter de son mandat, notamment en recensant les cas de non-respect des mesures imposées et en fournissant une assistance en matière de renforcement des capacités aux États membres qui en font la demande¹⁵²⁶.

Enfin, en termes de propositions, les États africains ont préconisé une meilleure communication et coordination entre le Comité des sanctions et le Comité contre le terrorisme afin d'adopter une approche plus efficace et globale de la lutte contre le terrorisme, ce qui démontre leur adhésion de principe à ces mécanismes de contrôle¹⁵²⁷.

¹⁵¹⁹ Réunion inter-gouvernementale du Haut niveau de l'Union africaine sur le terrorisme en Afrique, Alger, Algérie, 11-14 septembre 2002, F. Rôle du Conseil de Paix et de sécurité, par. 16. a,b.

¹⁵²⁰ S/PV.4892, p.13, p. 22.

¹⁵²¹ *Ibid.*

¹⁵²² *Ibid.*, p. 13.

¹⁵²³ *Ibid.*, p. 12 (Algérie)

¹⁵²⁴ *Ibid.*, p. 21 (Benin)p. 22 (Angola).

¹⁵²⁵ Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, S/RES/1526, 30 janvier 2004, par. 6. Voir en particulier l'Annexe à la résolution 1526(2004). Disposant initialement d'un mandat de 18 mois, l'équipe de surveillance verra son mandat renouvelé à plusieurs reprises. (voir la dernière extension du mandat: S/RES/2617, 30 décembre 2021, par. 2).

¹⁵²⁶ S/RES/2255, 21 décembre 2015, par. 51 -52 de l'Annexe.

¹⁵²⁷ S/PV.4892, p. 13 (Algérie); p. 22 (Angola); p.21 (Benin).

Section II: Analyse du fonctionnement du Comité contre le terrorisme (CCT) selon l'approche africaine et les positions des États africains

A. La problématique de la création du CCT

1. La Résolution 1373 (2001) et création du Comité contre le terrorisme

Si les Etats africains ne se sont pas réellement manifestés contre l'adoption de la résolution 1373 (2001), quelle a été leur réaction relativement au mécanisme de contrôle institué par cette dernière ? Son organisation et son mode de fonctionnement peuvent-ils en faire un instrument dirigé contre les Etats périphériques ? Quelle est la place de l'approche africaine dans son mode de fonctionnement ? Qu'en est-il de l'incidence de l'absence de définition du terrorisme international ?

Il convient de rappeler que la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, enjoignait aux États membres d'intégrer dans leurs législations nationales une série de dispositions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme¹⁵²⁸, constituant l'objectif principal de ce texte.

Comme souligné précédemment, le Conseil de sécurité n'avait jusqu'alors pas fourni de définition du terrorisme en raison des divergences persistantes entre les États sur cette question. Il est également pertinent de noter que les mesures prescrites par la résolution 1373 étaient en grande partie issues de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999¹⁵²⁹, qui n'était pas encore entrée en vigueur à l'époque faute d'un nombre suffisant de ratifications¹⁵³⁰. De nombreux Etats ont signé et ratifié la Convention contre le financement de terrorisme dans la période suivant immédiatement le 11 septembre 2001. Il n'y a pas de doute que cela a été possible grâce à la « diplomatie américaine ». Le Conseil de sécurité et en particulier l'initiateur de la résolution 1373 (2001) étaient-ils en droit de contraindre tous les Etats membres de l'ONU d'appliquer des dispositions extraites d'une convention à laquelle ils n'étaient pas encore parties ? Certains auteurs estimaient que « la résolution 1373 écorn[ait] la souveraineté des Etats et les fondements mêmes du système juridique international »¹⁵³¹, alimentant des doutes quant à l'utilisation qui pourrait être faite du Comité contre le terrorisme. En effet, lorsque des États décidaient souverainement, pour des raisons qui leur étaient propres, de ne pas devenir parties à une convention, le

¹⁵²⁸ D'autres organes internationaux seront mis à contribution pour la lutte contre le financement du terrorisme. Voir notamment: Groupe d'action financière et OCDE, « Le GAFI met le frein au financement du terrorisme », PAC/COM/NEWS(2001)91, 31 octobre 2001.

¹⁵²⁹ Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.

¹⁵³⁰ *Ibid.* Voir date des signatures et des ratifications, p.3.

(<https://www.unodc.org/documents/treaties/Special/Document%20STE%20French%20Convention%201999.pdf>)

¹⁵³¹ Y. Daudet, « La réaction et la sanction », in K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten et B. Delcourt (dirs), *Le droit international face au terrorisme : après le 11 septembre 2001*, Paris, Pedone, 2002, p. 235.

Conseil de sécurité, sous l'impulsion d'un État puissant, avait-il le droit de transposer les dispositions principales de ladite convention dans une résolution et d'en imposer l'application à tous ?

Cette situation a mis en lumière deux aspects importants. Premièrement, la puissance des États-Unis leur conférait une forte capacité à « convaincre » les États hésitants de s'aligner sur leurs positions¹⁵³², soulevant la question de la réelle liberté des États à décider souverainement de devenir parties à une convention. Deuxièmement, cela illustre la capacité de cet État à utiliser le Conseil de sécurité pour rendre obligatoires des dispositions telles que celles adoptées par la résolution 1373¹⁵³³, en s'appuyant notamment sur les articles 25 et 103 de la Charte des Nations Unies.

Dans ce contexte, le Conseil de sécurité « décid[ait] de créer, [...], un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil et chargé de suivre l'application de la présente résolution avec l'aide des experts voulus, et demande à tous les États de faire rapport au Comité [...] sur les mesures qu'ils auront prises pour donner suite à la présente résolution »¹⁵³⁴. Le Conseil donnait ensuite « pour instruction au Comité de définir ses tâches, de présenter un programme de travail »¹⁵³⁵.

Initialement axé sur la lutte contre le financement du terrorisme international, ce comité fut ensuite désigné sous le nom de « Comité contre le terrorisme », suggérant une extension de ses compétences au-delà du domaine spécifiquement lié au financement du terrorisme international¹⁵³⁶. Comme l'a souligné Rosand « Some mistakenly think Resolution 1373 is directed mainly at terrorist financing. It does address this crucial area, but it also requires or urges other steps by states against terrorists, their organizations, and supporters- for example, to update laws and to bring terrorists to justice, improve border security and control traffic in arms, cooperate and exchange information with other states concerning terrorists, and provide judicial assistance to other states in criminal proceedings related to terrorism. More generally, it requires all member states to review their domestic laws and practices to ensure that terrorists cannot finance themselves or find safe havens for their adherents or their operations on these states' territory »¹⁵³⁷.

Sur quelles approches se sont basées les travaux du CCT ? (2)

2. CTC: consensus et transparence, clés contre l'instrumentalisation

¹⁵³² C. Tomuschat, *Obligations Arising for States without or against Their Will*, *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, vol. 241, 1993.

Cela soulève la question de la liberté réelle pour les États de prendre de façon souveraine la décision d'être partie à une Convention. Voir notamment Convention de Vienne sur le droit des traités, art.51, 52.

¹⁵³³ En se fondant sur les articles 25 et 103 de la Charte des Nations Unies.

¹⁵³⁴ S/RES/1373 (2001), par. 6.

¹⁵³⁵ *Ibid.*, par. 7.

¹⁵³⁶ E. Rosand, « Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism », *op. cit.*, p. 333-341.

¹⁵³⁷ *Ibid.*, p.334.

La question centrale ici est de déterminer comment le mode de fonctionnement du Comité contre le terrorisme (CCT) a pu répondre aux préoccupations concernant une potentielle instrumentalisation de cet outil de lutte contre le terrorisme international par les grandes puissances au détriment des États du Sud.

Le Comité est composé de l'ensemble des membres du Conseil de sécurité ainsi que d'experts. Si cette composition initiale suggère une certaine équité, la pratique révèle néanmoins des disparités entre les membres. Une distinction majeure réside dans le droit de veto dont disposent certains, contrairement aux autres. De plus, dans la conduite des travaux, la présence continue des membres permanents leur assure une préparation potentiellement plus approfondie que celle des membres dont la participation est intermittente. Les membres africains, qui tendent à coordonner leurs positions afin d'établir un consensus continental sur l'approche et le contenu des éléments discutés tant au niveau africain qu'au sein du CCT, peuvent s'appuyer sur l'expertise technique de la Section Afrique de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT).

Le Conseil de sécurité « donne instructions au Comité de définir ses tâches »¹⁵³⁸, lui conférant ainsi, et particulièrement à ses experts, un rôle essentiel dans sa stratégie de lutte contre le terrorisme international par la mise en œuvre de la résolution 1373. L'importance accordée au Comité est renforcée par la déclaration du Conseil de sa « résolution à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la pleine application de la présente résolution »¹⁵³⁹.

D'une part, bien que le Comité reflète la composition du Conseil de sécurité des Nations Unies, il était essentiel que la composition des experts, en tant que bras opérationnel, reproduise également la répartition géographique des États membres ainsi que les différents systèmes juridiques en vigueur dans leurs pays respectifs.¹⁵⁴⁰

Pour mener à bien sa mission, le premier président du CTC Sir Jeremy Greenstock a structuré ses actions sur trois piliers.

Le premier consistait à affirmer que "[l]e Comité contre le terrorisme n'[était] pas un tribunal ; il ne juge pas les États, mais il s'attend à ce que chaque État travaille le plus rapidement possible pour mettre en application les amples obligations qui découlent de la résolution 1373 (2001)"¹⁵⁴¹. Cette méthode a permis d'atténuer significativement les critiques concernant une possible instrumentalisation du Comité à l'encontre des petits États au profit des intérêts des grandes puissances. Nombre d'entre eux ont apprécié l'approche coopérative

¹⁵³⁸ S/RES/1373 (2001), par.7.

¹⁵³⁹ *Ibid.*, par. 8.

¹⁵⁴⁰ E. Rosand, « Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism », *op. cit.*, p.335.

Note de bas de page 7: "The CTC and the UN Secretariat have sought to ensure that the composition of the experts group has the proper geographical balance and reflects the major legal systems. As of April 2003, the experts were nationals of the Bahamas, Brazil, Egypt, France, India, Ireland, Jamaica, Russia, South Africa.

¹⁵⁴¹ S/PV.4618, p. 5.

du Comité, qui s'est manifestée par un dialogue, facilité par ses experts, avec les États membres, les organisations continentales africaines et les organisations sous-régionales¹⁵⁴². Sir Greenstock était conscient que « [...] la résolution 1373 (2001), tout en étant contraignante pour les États Membres, d[evait] être appliquée volontairement par les gouvernements pour donner des résultats. Le dialogue et les partenariats avec les gouvernements [étaient donc] essentiels [...] »¹⁵⁴³. Il affirmait que « le Comité contre le terrorisme [allait] approfondir ses relations avec les organisations internationales, régionales et sous-régionales au cours de la prochaine période de travail »¹⁵⁴⁴, se disant « heureux d'apprendre que les activités se poursuivent, non seulement au niveau régional, mais aussi au niveau sous-régional. [...] ». La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest prend également des mesures pour sa sous-région afin de compléter les travaux que les grandes organisations régionales font sur les différents continents »¹⁵⁴⁵.

Un deuxième pilier, à savoir la transparence des travaux du Conseil de sécurité, qui avait longtemps été dénoncé par les États périphériques¹⁵⁴⁶, devenait un élément central de la méthode de travail du CTC. Pour le CTC, « l'allié naturel du partenariat est la transparence »¹⁵⁴⁷. Cette ouverture et cette transparence seront fortement approuvées par les États du Sud¹⁵⁴⁸, certains allant jusqu'à affirmer que « le succès du Comité contre le terrorisme repose sur le dialogue ouvert qu'il a engagé avec les Gouvernements dans un climat de transparence »¹⁵⁴⁹.

Enfin, le *modus operandi* adopté s'appuie sur la recherche de consensus. A cet égard, le Secrétaire général des Nations Unies affirmait que « [g]râce à ses travaux, le Comité contre le terrorisme [était] devenu un catalyseur important dans la recherche d'un consensus international contre le terrorisme »¹⁵⁵⁰. Dans son exposé, le président du CCT déclarait qu' « [a]u niveau mondial, le Comité contre le terrorisme a bénéficié d'un appui sans précédent de la part des Membres de l'ONU dans ses efforts visant à traduire en actes concrets le consensus mondial sur la lutte contre le terrorisme »¹⁵⁵¹.

Certains États du Sud reconnaissaient que « Le Comité contre le terrorisme, qui incarne cette coalition multilatérale contre le terrorisme, dirigée par l'ONU, réalis[ait] un travail digne d'éloges. Cependant, ils [...] not[aient] qu'une tendance unilatérale se fai[sait] jour, qui risqu[ait] de briser l'élán acquis grâce à cet effort

¹⁵⁴² *Ibid.*, (Resumption 2), p. 6.

¹⁵⁴³ *Ibid.*, p.5.

¹⁵⁴⁴ *Ibid.*, p.6.

¹⁵⁴⁵ *Ibid.* p. 20.

¹⁵⁴⁶ Voir notamment : Rapport du Conseil de sécurité (A/56/2), A/56/PV.25, 15 octobre 2001, p. 7,9,10,16,18,26.

¹⁵⁴⁷ S/PV.4618, p. 5.

¹⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 8,9,14,16,20,23.

¹⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵⁵⁰ *Ibid.*, p.3. Voir aussi p.4.

¹⁵⁵¹ *Ibid.*, p.7.

et de démolir le consensus universel, compromettant ainsi la lutte globale et efficace contre le terrorisme »¹⁵⁵².

L'évocation de la « tendance unilatérale » faisait référence à l'approche des États-Unis en particulier face aux questions de terrorisme international¹⁵⁵³.

B. Les travaux du CCT au regard de l'approche africaine du terrorisme international

1. Enjeux du manque de définition et de la nécessité de la recherche des causes du terrorisme international

a. Terrorisme : La définition et les causes, priorités africaines

La problématique de la définition du terrorisme international, telle qu'appréhendée par les États africains, met en exergue la nécessité d'adopter une convention générale – contrairement à l'approche privilégiée par les grandes puissances, axée sur des conventions sectorielles. Cette convention générale devrait intégrer leur conception du terrorisme, incluant notamment la question du terrorisme d'État et le statut des actes des mouvements de libération nationale, ainsi qu'une méthodologie visant à s'attaquer aux causes profondes du terrorisme.

Au cours de l'examen d'un rapport du président du CCT, l'observateur permanent de l'Union africaine auprès de l'Organisation des Nations Unies affirmera qu'il «est heureux que le monde se soit réveillé le 12 septembre 2001 avec la conscience claire qu'il doit coordonner ses efforts et mener une lutte commune pour venir à bout du terrorisme international. [...] Il [se] félicit[ait] de ce réveil, parce que la menace terroriste a sévi pendant plusieurs décennies dans le monde et les pays qui étaient visés croyaient avoir affaire à un épiphénomène et croyaient avoir les moyens d'y faire face seuls»¹⁵⁵⁴. Il se réfèrait à l'approche partielle et unilatérale à laquelle les grandes puissances avaient jusque-là eu recours pour les cas qui les concernaient et en négligeant le terrorisme qui sévissait dans les petits Etats.

Au cours des travaux du CCT, posant la problématique du manque de définition du terrorisme international, le représentant de l'UA remarquera que “sur la nécessité de coordonner toutes les actions de lutte contre cette menace universelle, tout le monde est également d'accord, depuis le 11 septembre 2001. Mais alors, où est le débat ? Il est surtout dans le fait que la communauté internationale a failli à trouver au terrorisme une définition qui le singularise, le désigne du doigt et le dévoile, tel qu'il est, à la face du monde.”¹⁵⁵⁵

¹⁵⁵² *Ibid.*, p.31.

¹⁵⁵³ Voir le Chapitre sur les TWAILS de la seconde génération , à partir de 2001.

¹⁵⁵⁴ S/PV.4618, (Resumption 2), p.15.

¹⁵⁵⁵ *Ibid.*

Concernant ladite définition, rappelant la position de l'UA, il déclarait que "[p]our l'organisation qu'[il] représente et dont la plupart des membres sont arrivés à l'indépendance après une longue lutte de libération nationale, il [était] inadmissible que les populations qui luttent pour leur indépendance contre l'occupation de leur territoire national et la négation de leurs droits humains soient confondues avec des terroristes. Pour la cohérence de cette lutte, il faudra tôt ou tard [...] qu'[ils tombassent] d'accord sur une définition universellement acceptée du terrorisme."¹⁵⁵⁶

De son côté, la Zambie rappellera qu' "[e]n tant que pays qui respecte le caractère sacré du droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance, [elle] connaît très bien la différence entre un combattant de la liberté et un terroriste. Les mouvements de libération sont des organes juridiques bénéficiant d'objectifs et de programmes d'action clairs, qui peuvent être communiqués à tous ceux qui s'y intéressent"¹⁵⁵⁷.

Il ne devait donc pas y avoir de confusion possible entre actes des mouvements de libération et actes de terrorisme.

Par ailleurs, selon les États africains, la convention générale définissant le terrorisme international devrait impérativement inclure la notion de terrorisme d'État. À cet égard, lors des débats relatifs à la présentation du rapport du président du CCT, la RDC a déclaré : « Étant elle-même et son peuple victimes de la forme la plus insidieuse et abjecte de terrorisme international, à savoir le terrorisme d'État pratiqué par des pays voisins en violation flagrante de la Charte des Nations Unies, [elle était], somme toute, disposée à promouvoir et à mener à bon port les discussions sur le terrorisme. En effet, le terrorisme ne se limit[ait] pas uniquement aux actes perpétrés par des individus ou des groupes isolés. Il englobe une notion beaucoup plus large qui comprend, en plus de cela, les actions d'envergure organisées, que les États utilisent comme instrument politique et dont la nature et les conséquences sont plus graves. C'est justement cette dernière forme de terrorisme, le terrorisme d'État, aux conséquences incalculables et constituant par excellence une menace à la paix et à la sécurité internationales, qu'il nous faut absolument combattre. »¹⁵⁵⁸ Il est notable que, dans ce contexte, la notion de « terrorisme d'État » était utilisée pour dénoncer les agissements d'un État africain contre un autre État africain, en dehors de tout lien avec les politiques de colonisation ou d'apartheid.

La Zambie, reprenant l'idée du terrorisme d'État, a rappelé qu'elle "a payé un lourd tribut en vies humaines et en infrastructure en raison de l'apartheid et des régimes rhodésiens pendant deux décennies à un moment où, pour des considérations d'ordre géographique, [son] pays a appuyé les nobles aspirations de la région de l'Afrique australe à l'autodétermination et à l'indépendance. Par conséquent, [elle avait] l'expérience requise

¹⁵⁵⁶ *Ibid.*, Au cours des débats devant porter à l'adoption de la résolution 1377 de 2001, la Tunisie citait la nécessité de prendre certaines mesures, notamment:

"réaffirmer le droit des peuples à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations Unies et dans le cadre de la légalité internationale". P. 15.

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*, (Resumption 2), p.14.

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*, (Resumption 2), p.7,8.

en la matière et [elle était] un exemple de la façon dont une économie en plein essor peut être sapée par des actes de terrorisme”¹⁵⁵⁹.

Pour ce qui est de la nécessité de l’élimination des causes sous-jacentes du terrorisme, conformément à l’approche africaine, la Zambie continuera son intervention en insistant sur le fait que “la lutte contre le terrorisme international doit également s’étendre à son fertile terreau qu’est la pauvreté. [...] Les efforts de l’ONU doivent [...] se concentrer sur un examen approfondi du phénomène du terrorisme, y compris ses racines, ses bases de soutien et les différentes formes que ce dernier a pris dans le monde”¹⁵⁶⁰. Cette position sera également soutenue par l’observateur permanent de l’UA auprès des Nations Unies lorsqu’il affirmera que “[n]ous avons la conviction qu’il est illusoire de focaliser notre attention commune uniquement sur les manifestations du terrorisme. Ce n’est pas seulement en élaguant les branches, mais surtout en nous attaquant décidément aux racines profondes du mal, que nous parviendrons à vaincre le terrorisme. C’est-à-dire qu’il faudra faire en sorte que la pauvreté, la misère, les injustices, les frustrations, la marginalisation, dont sont victimes aujourd’hui presque les deux tiers de l’humanité et qui constituent le terreau sur lequel prolifèrent les actes terroristes et leurs justifications, fassent l’objet d’une lutte acharnée de notre part.” ¹⁵⁶¹

b. Face au vide définitionnel : l’approche du CCT

Face à ces prises de position des États africains, révélatrices d’une divergence d’approche substantielle et méthodologique avec les États occidentaux, quelle a été la réponse du Comité contre le terrorisme (CCT) ? À cet égard, la réaction du président du CCT s’est avérée on ne peut plus claire, servant de ligne directrice aux équipes successives du Comité. Selon lui, « [ces références ...] ne relève[nt] pas de ce débat »¹⁵⁶².

En substance, le président affirmait que le Comité n’était pas compétent pour trancher sur cette question de définition. En revanche, le Comité « s’attend[ait] à ce que chaque État travaille le plus rapidement possible pour mettre en application les amples obligations qui découlent de la résolution 1373 (2001) »¹⁵⁶³. Son rôle se limitait à « offrir ses encouragements, ses avis et ses conseils aux États en ce qui concerne l’application de

¹⁵⁵⁹ *Ibid.*, p.13.

¹⁵⁶⁰ *Ibid.*, p.14.

¹⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 16

Dans le cadre des discussions devant porter à l’adoption de la résolution 1377 de 2001 du Conseil de sécurité, Maurice et la Tunisie déclaraient respectivement ceci :

“La pauvreté, la faim, la maladie, le désespoir et l’absence de perspectives d’avenir se conjuguent en un horrible cocktail que les terroristes mettent à profit pour recruter et se poser en donneurs de leçons.” P. 10.

“[...] éliminer les facteurs de frustration et de privation dans le monde et de résoudre les problèmes internationaux en suspens, notamment la question palestinienne, afin que ces problèmes ne soient pas exploités par les groupes terroristes dans le but d’ébranler la stabilité internationale; [...] combattre les phénomènes de la pauvreté et du sous-développement...”p. 15.

¹⁵⁶² *Ibid.*, p.20.

¹⁵⁶³ *Ibid.*, p.5.

la résolution 1373 (2001) »¹⁵⁶⁴. Pour les États, cela impliquait de « veiller à ce qu'ils disposent, tout d'abord, d'une législation couvrant tous les aspects de la résolution 1373 (2001), et d'un processus leur permettant de ratifier dans les meilleurs délais les 12 conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme. Deuxièmement, les États doivent disposer de moyens efficaces pour empêcher et réprimer le financement d'actes terroristes »¹⁵⁶⁵.

Dans l'application de la résolution 1373, le CCT se fondait sur les conventions sectorielles en vigueur, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, ainsi que sur les dispositions régionales, sous-régionales et nationales des États membres en matière de terrorisme international. À cet égard, dans un esprit de dialogique et de coopération, le Comité coordonnait les activités entre ces différents niveaux d'organisations et facilitait l'octroi d'assistance technique, un élément de la mission du CCT fortement sollicité par les États périphériques¹⁵⁶⁶.

Il n'en demeure pas moins que le manque de définition générale acceptée par tous reste un défi majeur du Comité dans son analyse des rapports des différents États. Ainsi, "[d]ans le cadre de leur analyse et de leur suivi de l'évolution de la législation dans les États Membres, le Comité et la DECT ont fréquemment relevé des lacunes dans les définitions données du terrorisme et des infractions connexes au niveau des pays. [...] Le Comité a recommandé aux États d'adopter une définition claire et précise du terrorisme correspondant aux dispositions des instruments internationaux de lutte contre le terrorisme auxquels ils sont partis et aux résolutions applicables du Conseil de sécurité, et conforme aux autres obligations, normes et règles découlant du droit international en la matière, notamment du droit international des droits de l'homme, le cas échéant. Le Comité a également constaté que des définitions lacunaires pouvaient nuire à la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste"¹⁵⁶⁷.

Selon le Comité "unclear definitions of terrorism could also undermine States' efforts to prevent and suppress terrorism by increasing the likelihood that large numbers of persons will be subject to investigation

¹⁵⁶⁴ *Ibid.*, p.5.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.*, p.5.

¹⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 11. Voir notamment l'intervention de la Guinée "Ma délégation se félicite des travaux accomplis par les experts, notamment dans le cadre de l'assistance aux États Membres qui en ont exprimé le besoin.[...] Les contacts bilatéraux entre pays demandeurs et fournisseurs d'assistance doivent davantage être coordonnés par les experts". P.15. Voir aussi la déclaration du représentant de l'Éthiopie. (P.12).

¹⁵⁶⁷ Enquête mondiale sur la mise en œuvre par les États Membres de la résolution 1373 (2001) et d'autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, Comité contre le terrorisme, novembre 2021. (résumé officiel en français).

Voir aussi la version intégrale, à la page 201, par.686:

"Definitions of terrorism and terrorism-related offences in assessing and monitoring legislative developments in Member States, the Committee and CTED have frequently identified shortcomings relating to the domestic definitions of terrorism and terrorism-related offences. In this regard, the Committee has recommended that States adopt a clear and precise definition of terrorism that corresponds to the requirements of the international counter-terrorism instruments to which they are parties, the relevant resolutions of the Security Council, and other applicable international law norms and standards, including international human rights law."

and prosecution in respect of conduct that the international counter-terrorism instruments do not require States to criminalize, thereby stretching the capacities of law enforcement and judicial systems. Definitional shortcomings can also undermine international cooperation in the fight against terrorism.”¹⁵⁶⁸

Le Comité a identifié deux enjeux : au niveau national, le respect de la légalité dans la définition du terrorisme, et au niveau international, la convergence des définitions pour une coopération antiterroriste efficace. Son intérêt n'est pas d'imposer une définition unique, mais de s'assurer que les définitions nationales respectent les principes généraux du droit, notamment la légalité, et permettent une coopération internationale efficace contre le terrorisme.

Dans la pratique, face au désaccord sur une définition partagée du terrorisme international, certaines questions importantes susceptibles de révéler des divergences ont été éludées de l'ordre du jour des travaux de la DECT. Le manque de définition et les problématiques qui y sont rattachées ont par conséquent influencé les travaux du Comité. Pour l'heure, il semble que, pour les questions liées au terrorisme considérées comme non sensibles, le Comité plénier (en particulier les États membres du Conseil de sécurité) parvienne à des accords sur les stratégies et les politiques relevant de son mandat. En revanche, concernant l'élaboration de thèmes régionaux devant être débattus devant la DECT, les initiatives spécifiques à certaines zones géographiques, telles que l'Afrique, sont promues par les représentants des États africains membres de la DECT et abordées selon leur perspective, sous réserve qu'elles ne soulèvent pas de questions que les grandes puissances membres de la DECT pourraient juger contraires à leurs intérêts et auxquelles elles pourraient donc s'opposer¹⁵⁶⁹.

Malgré des divergences d'approche et leur influence relative sur les travaux du CCT, il est important de souligner que l'action du Comité inspire une confiance significative aux États et aux organisations régionales. Cette confiance repose principalement sur les visites d'experts sur le terrain, l'analyse approfondie des rapports étatiques et l'assistance technique fournie aux États. Afin de renforcer l'impact de ses travaux, et compte tenu de l'ampleur du rôle du CCT dans la lutte contre le terrorisme international, le Conseil de

¹⁵⁶⁸ *Ibid.*, par.202.

¹⁵⁶⁹ Certaines initiatives liées à la lutte contre le terrorisme sont promues par les États africains membres du Conseil de sécurité. Le CTED y est régulièrement invité.

“CTED participates in the Arria-formula meeting on combating terrorism and violent extremism in West Africa and the Sahel”.

Voir: Arria-formula Concept Note: Combatting the Rise of Terrorism and Violent Extremism in West Africa and the Sahel (<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2024/06/arria-formula-meeting-on-counterterrorism-in-west-africa-and-the-sahel.php>)

sécurité, sur proposition de son président¹⁵⁷⁰, a adopté à l'unanimité la résolution 1535 (2004) relative à la revitalisation du Comité¹⁵⁷¹ aboutissant à la création de la Direction exécutive du CCT¹⁵⁷².

Parmi les éléments de divergence entre les approches africaines et occidentales qui feront l'objet de débats au sein du Comité figure la relation complexe entre le terrorisme international et les droits de l'homme, question qui sera examinée dans la section suivante.

2. Droits de l'homme et terrorisme : l'approche africaine au CCT

Bien que la résolution 1373 (2001) ne contienne aucune mention explicite des droits de l'homme, la question du lien entre le terrorisme international et les droits fondamentaux se manifestera, au cours des travaux du CCT, sous trois aspects principaux : la définition même du terrorisme international, les mesures adoptées par les États dans la lutte antiterroriste (et les potentielles violations des droits de l'homme par les forces gouvernementales lors de conflits avec des groupes terroristes), et enfin l'impact direct du terrorisme international sur les droits de l'homme.

Il est pertinent de rappeler que les États périphériques, contrairement à la position initiale des grandes puissances, ont insisté sur la qualification du terrorisme comme une violation des droits de l'homme, ou à défaut, sur l'existence d'un lien intrinsèque entre le terrorisme et les atteintes graves aux droits fondamentaux¹⁵⁷³.

À cet égard, Mme Kalliopi K. Koufa, Rapporteuse spéciale au Conseil économique et social, soulignait en 1999 que “[l]e lien entre le terrorisme et les droits de l'homme n'a pas, ou guère, retenu l'attention. Certes, quelques-uns des effets les plus manifestes du terrorisme sur les droits de l'homme ont été établis dans de très nombreuses résolutions de l'Assemblée générale, mais le lien inextricable qui les unit et les conséquences internationales plus générales qu'il implique sont restés en grande partie ignorés jusqu'à la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme en 1993”¹⁵⁷⁴.

Cette assertion mérite d'être nuancée, car dès 1972, la résolution 3034 de l'AG condamnait les actes de répression et de terrorisme des régimes coloniaux, racistes et étrangers privant les peuples de leur droit à

¹⁵⁷⁰ Lettre datée du 19 février 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, S/2004/124, 19 février 2004.

¹⁵⁷¹ *Ibid.*, par. 8. “Le Comité [...] comprendrait le Comité plénier – c’est-à-dire les États membres du Conseil de sécurité et le Bureau (le Président et les Vice-Présidents), ainsi que le personnel d’appui (experts) et le secrétariat réorganisés (Direction exécutive du Comité contre le terrorisme). Le Comité plénier s’occuperait essentiellement des décisions de stratégie et de politique. La nouvelle Direction exécutive relèvera d’un Directeur exécutif.”

¹⁵⁷² Paix et sécurité – actes terroristes, S/RES/1535, 26 mars 2004.

¹⁵⁷³ A cet égard, voir notamment Deuxième Partie Titre II Chapitre I Section I A.

¹⁵⁷⁴ Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Conseil économique et social des Nations Unies, Commission des droits de l’Homme, E/CN.4/Sub.2/1999/27, p. 7 par. 16.

l'autodétermination et d'autres droits fondamentaux¹⁵⁷⁵, établissant ainsi un lien entre terrorisme et violations des droits de l'homme. De même, le projet de proposition du Groupe non aligné au sein du Comité spécial contre le terrorisme considérait comme actes de terrorisme international les actes de violence et de répression des régimes coloniaux, racistes et étrangers contre les peuples luttant pour leur libération et leurs droits fondamentaux¹⁵⁷⁶, impliquant une violation des droits de l'homme.

L'absence de reconnaissance d'un lien direct entre les deux concepts résultait principalement de l'opposition des États occidentaux et des grandes puissances, motivée par une interprétation classique du droit international des droits de l'homme, selon laquelle les acteurs non étatiques ne pouvaient être directement responsables de violations des droits de l'homme, cette responsabilité incombant exclusivement aux États¹⁵⁷⁷.

Pour ce qui est des considérations politiques, elles concernent la préservation des intérêts des grandes puissances : ces dernières, souvent accusées par les États périphériques d'actes assimilables à du terrorisme d'État, ont cherché à éviter l'élargissement de leur responsabilité juridique. En refusant d'intégrer ces actes dans la définition globale du terrorisme, elles protègent leurs propres actions militaires et politiques controversées, qui pourraient être qualifiées d'illégales dans un tel cadre. Ainsi, cette résistance reflète un double enjeu : préserver les fondements du droit international classique tout en évitant une requalification juridique des actions des grandes puissances en actes de terrorisme.

Lors de l'examen du rapport du président du CCT, la question du terrorisme qualifié de violation des droits de l'homme, telle que posée par l'approche africaine, avait été soulevée par des représentants de pays périphériques¹⁵⁷⁸. Le président du CCT reconnaissait que plusieurs interventions continuaient de "porter essentiellement sur les droits de l'homme – sur le déni de ces droits que représente le terrorisme"¹⁵⁷⁹.

Dans l'un de ses rapports, en référence aux incidences directes causées par le terrorisme, la rapporteuse spéciale déclarait qu' "un État doit également procéder à une étude systématique de toutes les dimensions du terrorisme, y compris de ses causes et des aspects de sa politique étrangère et intérieure touchant le droit international (et en particulier les droits de l'homme) qui exposent ses ressortissants ou des personnes relevant de sa juridiction au risque d'actes terroristes"¹⁵⁸⁰. Cette affirmation met en évidence, d'une part,

¹⁵⁷⁵ A/RES/3034(XXVII), par.4.

¹⁵⁷⁶ A/9028, p.27,28.

¹⁵⁷⁷ E/CN.4/Sub.2/1999/27, par.17. Sur la question du lien entre le terrorisme, les droits de l'homme et les acteurs-non-étatiques, voir par. 44-46. Aussi T. Meron, « When Do Acts of Terrorism Violate Human Rights? », *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 19, 1989, p. 274; J.J. Paust, « The Link between Human Rights and Terrorism and Its Implications for the Law of State Responsibility », *Hastings International & Comparative Law Review*, vol. 11, n° 1, 1988, pp. 42-42.

¹⁵⁷⁸ S/PV.4618, (Resumption 2). Pérou (P. 2), la Turquie pour qui "Le terrorisme constitue tout simplement une violation des droits de l'homme. " (P.8)

¹⁵⁷⁹ *Ibid.*, p.19

¹⁵⁸⁰ E/CN.4/Sub.2/2001/31, 27 juin 2001, p. 31 par. 107.

l'obligation des États de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les violations des droits de l'homme découlant des actes de terrorisme. Elle souligne également, d'autre part, l'importance d'une approche préventive, alignée sur la perspective africaine, qui préconise de s'attaquer aux causes profondes du terrorisme afin de réduire les risques de sa manifestation.

Rosand, abordant la question de la relation entre le terrorisme et les droits de l'homme, sur le plan de la violation des droits de l'homme pendant la lutte contre le terrorisme international, affirmait qu'au début des travaux du CCT, l'un des défis majeurs concernait

“the interplay between efforts to combat terrorism and the protection of human rights. There is a concern that implementation of Resolution 1373 not be used as an excuse to infringe on human rights. Sergio Vieira de Mello, the UN High Commissioner for Human Rights, and his predecessor, Mary Robinson, have urged the CTC to appoint an expert on human rights and assume responsibility for monitoring states' compliance with human rights norms in the area of counterterrorism. [...] CTC has so far not taken up his offer. [...] This work should be left to human rights bodies and institutions, e.g., the Office of the High Commissioner for Human Rights, the UN Human Rights Committee [...]”¹⁵⁸¹.

Cependant, dans la résolution 1456 de 2003, en référence au CCT, le Conseil de sécurité décidait que “lorsqu'ils prennent des mesures quelconques pour combattre le terrorisme, les États doivent veiller au respect de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, les mesures adoptées devant être conformes au droit international, en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme [...]”¹⁵⁸² Depuis lors, le Comité contre le terrorisme collabore étroitement avec les organes onusiens et régionaux de promotion des droits de l'homme, consolidant cette approche par l'intégration d'un juriste spécialisé en droits humains au sein de son équipe¹⁵⁸³. Cette évolution reflète la reconnaissance que la promotion et la protection des droits de l'homme sont inhérentes à son mandat, conformément à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, ainsi qu'aux résolutions ultérieures pertinentes.

Après l'adoption de la résolution 1373 (2001), les débats au Conseil de sécurité ont montré un désintérêt croissant des États africains, en ligne avec d'autres États, pour les conséquences directes et indirectes des actes de terrorisme, notamment lorsqu'ils sont perpétrés par des acteurs non-étatiques. Par ailleurs, les acteurs de la société civile et les ONG de défense des droits de l'homme ont porté leur attention sur les mesures nationales adoptées par les États pour mettre en œuvre cette résolution. Ces mesures, notamment les définitions du terrorisme à l'échelle nationale, ont parfois été perçues, particulièrement dans les États

¹⁵⁸¹ E. Rosand, « Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism », *op. cit.*, p.340

¹⁵⁸² S/RES/1456 (2003), par.6.

¹⁵⁸³ Voir notamment: <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/news/ctcd-hosts-roundtable-discussion-leading-human-rights-experts>.

périphériques, comme un instrument potentiel pour réprimer l'opposition politique et restreindre les droits fondamentaux¹⁵⁸⁴. C'est dans cet esprit que le représentant de Maurice interviendra en affirmant qu' "il faut veiller à ne pas sacrifier les droits humains fondamentaux dans une lutte obsessionnelle contre le terrorisme, [...] que [la] place du respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme a, en effet, fait l'objet de longs débats dans de nombreuses régions du monde. La frontière qui sépare le respect des droits fondamentaux de la nécessité pour un pays de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les activités liées au terrorisme est effectivement ténue , [...] [et que] [b]ien que la résolution 1373 (2002) ne contienne aucune disposition spécifique portant sur le respect des droits humains, il importe que le concept soit clairement traduit dans toutes les législations nationales régissant la lutte contre le terrorisme"¹⁵⁸⁵. Et pour ce faire "il importera que la communauté internationale parvienne à un accord sur une définition acceptable du terrorisme"¹⁵⁸⁶.

Certains indiquent que "the tension between freedom and security is evident in these countries [third world countries], even the policy deliberation phase, as more democratic countries have demonstrated greater reluctance to pass anti-terrorism laws that might limit individual rights"¹⁵⁸⁷.

Lors des opérations menées contre les groupes terroristes sur leur territoire, les États sont tenus de respecter les normes du droit international humanitaire (DIH) ainsi que celles du droit international des droits de l'homme. Le Conseil de sécurité, dans de nombreuses résolutions, a souligné l'importance de préserver les droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹⁵⁸⁸. À cet égard, le rôle du Comité contre le terrorisme est essentiel, tant pour ses assistances techniques¹⁵⁸⁹ fournies aux États que pour ses rapports spécialisés, qui servent de référence dans l'évaluation et l'amélioration des pratiques nationales en matière de lutte antiterroriste, tout en garantissant la conformité au droit international¹⁵⁹⁰.

¹⁵⁸⁴ Counter-Terrorism Committee, Global survey of the implementation of security Council resolution 1373(2001) and other relevant resolutions by Member States, 2005 , p.202 par. 687.

¹⁵⁸⁵ S/PV.4618 , p.11.

¹⁵⁸⁶ *Ibid.*

¹⁵⁸⁷ B.E. Whitaker, « Exporting the Patriot Act? Democracy and the 'War on Terror' in the Third World », *Third World Quarterly*, vol. 28, 2007, p.1020.

¹⁵⁸⁸ S/RES/2396, 21 décembre 2017; S/RES/1624, 14 septembre 2005; S/RES/1805 , 20 mars 2008; S/RES/2129, 17 décembre 2013; S/RES/2178, 24 septembre 2014; S/RES/2395, 21 décembre 2017; S/RES/2396, 21 décembre 2017; S/RES/2617, 30 décembre 2021.

¹⁵⁸⁹ Lettre datée du 27 décembre 2019, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste en annexe: Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) et d'autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, S/2019/998, 27 décembre 2019 ; Lettre datée du 21 juillet 2020, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste.

Il s'agit du Document-cadre pour les visites menées par le Comité contre le terrorisme dans les États Membres afin de suivre, promouvoir et faciliter l'application des résolutions 1373 (2001), 1624 (2005), 2178 (2014), 2396 (2017), 2462 (2019) et 2482 (2019) du Conseil de sécurité et d'autres résolutions pertinentes du Conseil.

¹⁵⁹⁰ Voir notamment: Counter-Terrorism Committee.Global survey of the implementation of security Council resolution 1373(2001) and other relevant resolutions by Member States, 2005.

En conclusion, bien que le lien entre terrorisme et droits de l'homme s'est manifesté de manière problématique au début des travaux du CTC sous trois aspects, il existe désormais un consensus pour intégrer les questions de droits de l'homme dans les discussions sur le terrorisme international. De plus, il est généralement admis que les instruments juridiques et le recours à la force dans la lutte antiterroriste doivent être conformes au droit international des droits de l'homme, et que les actes de terrorisme constituent eux-mêmes des violations des droits de l'homme.

Chapitre II : Assemblée générale et doctrine des TWAALS: éléments distinctifs de l'approche africaine face au « nouveau » paradigme de la conception et de la lutte contre le terrorisme

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont marqué un tournant majeur au sein des Nations Unies, influençant profondément le fonctionnement du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, ainsi que les stratégies de certaines grandes puissances. Ces dernières, s'appuyant sur une interprétation extensive du droit de légitime défense contenu dans la résolution 1373 (2001)¹⁵⁹¹, ont privilégié une approche unilatérale dans leur réponse au terrorisme, justifiant cette action par la nature exceptionnelle de la menace.

Au sein du Conseil de sécurité, bien que les membres africains aient soutenu la résolution 1373¹⁵⁹², ils ont exprimé leur conviction qu'une réponse efficace nécessitait une approche globale et coopérative. Le Mali, par exemple, a souligné que la lutte contre le terrorisme international est un "combat de longue haleine"¹⁵⁹³ qui exige une "coopération internationale accrue dans le cadre d'une stratégie globale concertée."¹⁵⁹⁴ Cette

"The Security Council continues to affirm that States must ensure that any measures taken to counter terrorism comply with all their obligations under international law, in particular international human rights law". P.VIII.

¹⁵⁹¹ Selon une interprétation minoritaire, notamment soutenue par les États-Unis et une partie limitée de la doctrine, la référence à la légitime défense dans la résolution 1373 de 2001 impliquerait la reconnaissance d'un droit d'intervention en Afghanistan. Toutefois, cette interprétation est largement contestée par la majorité de la doctrine juridique internationale. Voir notamment: ; Y. Dinstein, *War, aggression and self-defence*, 6e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-5; T. Ruys, « Introduction », in T. Ruys (éd.), *"Armed Attack" and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-5; S.R. Ratner, « Self-Defense Against Terrorists: The Meaning of Armed Attack », in N. Schrijver et L. van den Herik (éds), *Counter-terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order: Meeting the Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 334-355 ; D.R. Rothwell, « Anticipatory Self-Defence in the Age of International Terrorism Special Edition: The United Nations and International Legal Order », *University of Queensland Law Journal*, vol. 24, n° 2, 2005, p. 337 ; N. Krisch, « The Rise and Fall of International Law? The 11 September Crisis and the "New" International Law », *Journal of International Law and International Relations*, 2005 ; C. Gray, « The Use of Force and the International Legal Order », in M.D. Evans (éd.), *International Law*, 5e éd., Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 601 ; C. de J. Oudraat, « The Security Council and the Fight against Terrorism », *Le Trimestre du Monde*, 2004.

¹⁵⁹² Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, S/PV.4413, 12 novembre 2001. Voir l'intervention du représentant du Mali "le Mali réitère son plein appui à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité." (p. 19); Maurice (p. 10); Tunisie : "Conformément à notre position qui a consisté à appuyer la résolution 1373 (2001) et ses exigences, nous soutenons également la résolution que le Conseil s'apprête à adopter aujourd'hui". (p.15).

¹⁵⁹³ *Ibid.*, voir la Tunisie qui évoque un "code de conduite global et consensuel pour la lutte contre le terrorisme". (p.14)

¹⁵⁹⁴ *Ibid.*, p.19.

position reflète une vision inclusive et durable de la lutte antiterroriste, contrastant avec les réponses unilatérales privilégiées par certaines grandes puissances.

Comment les États africains ont-ils réagi au sein de l'Assemblée générale après les attentats du 11 septembre 2001, en particulier face à l'approche unilatérale adoptée par certaines grandes puissances dans la lutte contre le terrorisme international ?

Pour répondre à cette question, nous examinerons dans une première section (Section I) l'évolution des résolutions de l'Assemblée générale depuis l'attaque du 11 septembre 2001. Cette évolution sera analysée comme une réaction à l'approche unilatérale des États-Unis, inspirée en partie par l'approche africaine, et se caractérisant par une emphase croissante sur une stratégie coopérative, dialogique, consensuelle et respectueuse du droit international.

Dans une seconde section, nous nous pencherons sur la réaction significative et détaillée des courants de pensée TWAIL (Third World Approaches to International Law). Ces derniers ont perçu cette approche unilatérale comme s'inscrivant dans un système plus vaste, révélant une nouvelle tentative d'établir une domination des grandes puissances sur les États périphériques, en instrumentalisant la lutte contre le terrorisme.

Section I : De la résolution 56/1 (2001) à la Stratégie globale contre le terrorisme (Résolution 60/288 de 2006) : affirmation de l'approche africaine face à l'unilatéralisme

La Section I explorera l'affirmation de l'approche africaine à travers l'adoption de la résolution 56/1 (2001) de l'Assemblée générale (A), détaillant leurs réactions aux résolutions du Conseil de sécurité et leur appel à une stratégie mondiale concertée axée sur une définition globale et les causes profondes, avant d'examiner l'appel des États africains pour une stratégie globale de lutte contre le terrorisme visant à reconnaître ses causes profondes et à le distinguer de la lutte pour l'autodétermination, ainsi que les défis persistants de l'ONU à cet égard (B).

A. Adoption de la résolution 56/1 (2001) de l'AG: affirmation de l'approche africaine par les États africains

Au cours des travaux de l'Assemblée générale, comment les États africains ont-ils accueilli l'adoption des résolutions 1368 et 1373 de 2001 du Conseil de sécurité ? Ces résolutions ont-elles influencé leur position en matière de terrorisme internationale ?

Le 12 septembre 2001, l'AG a adopté, sans vote, une résolution dans laquelle elle condamnait fermement les attaques terroristes du 11 septembre, qualifiées d'odieuses actes ayant causé des pertes humaines massives

et des destructions importantes à New York, ville hôte de l'ONU, ainsi qu'à Washington et en Pennsylvanie¹⁵⁹⁵. Cette résolution appelait également à une coopération internationale renforcée pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces actes, tout en exhortant les États membres à s'engager dans des efforts globaux visant à prévenir et éradiquer totalement le terrorisme international¹⁵⁹⁶.

Environ deux semaines après les attaques du 11 septembre 2001, alors que les débats au sein des organes onusiens étaient encore marqués par une forte charge émotionnelle, les États membres ont examiné le rapport du Secrétaire général relatif aux mesures pour éliminer le terrorisme international. Lors de deux séances plénières consacrées à ce sujet, les représentants des États africains ont pris la parole, exprimant leurs positions et préoccupations face aux enjeux soulevés par ces événements et les réponses envisagées au niveau international¹⁵⁹⁷.

La partie A, se déroulera en deux points.

Premièrement (1), nous examinerons l'approche africaine du terrorisme international à travers le prisme des TWAIL, en analysant les continuités et ruptures entre les générations, de l'engagement institutionnel à la critique du droit antiterroriste post-11 septembre. Deuxièmement (2), nous aborderons la critique TWAIL de l'hégémonie dans le domaine du terrorisme et du droit international.

1. Réactions africaines face aux résolutions 1368 et 1373 du Conseil de sécurité : entre adhésion et réserves

Dans la continuité de notre démarche, il nous semble pertinent de présenter, voire d'analyser, les points de vue des États africains au sein de l'Assemblée générale, après l'avoir fait concernant le Conseil de sécurité. Cette approche se justifie par les différences notables entre ces deux instances : leur composition, les dynamiques relationnelles entre leurs membres et la portée juridique de leurs résolutions. De ce fait, il n'est pas acquis que les États adoptent des réactions identiques face à un sujet donné, en fonction du forum où ils s'expriment.

Lors des sessions de l'Assemblée Générale, les États africains ont été amenés à se prononcer sur diverses résolutions adoptées par le Conseil de sécurité.

De façon générale, les États africains ont exprimé leur satisfaction à l'égard des deux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité. Malgré les critiques et les doutes soulevés concernant certaines dispositions de

¹⁵⁹⁵ Condamnation des attaques terroristes perpétrées aux États-Unis d'Amérique, A/RES/56/1, 12 septembre 2001, par.1.

¹⁵⁹⁶ *Ibid.*, par. 3,4.

¹⁵⁹⁷ Mesures visant à éliminer le terrorisme international. Rapport du Secrétaire général (A/56/160 et Corr.1 et Add.1), A/56/PV.12, 1 octobre 2001 ; Mesures visant à éliminer le terrorisme international Rapport du Secrétaire général (A/56/160 et Corr.1 et Add.1), A/56/PV.14, 2 octobre 2001.

ces résolutions, l'Algérie s'est néanmoins " félicité de l'adoption par le Conseil de Sécurité, le 28 septembre dernier, d'une résolution au ton énergique contre le terrorisme et appell[ait] à l'application stricte des mesures qui y sont énoncées[...]"¹⁵⁹⁸.

Certains se montreront un peu plus réservés. Ainsi, l'Afrique du Sud a déclaré que son pays "[était] encore en train d'examiner la portée très vaste de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité"¹⁵⁹⁹. Quant à L'Egypte, elle affirmera espérer que les "Etats respecteront scrupuleusement toutes les dispositions de la résolution [même si] [elle dira] continu[er] d'avoir d'importantes interrogations sur la résolution. L'une concerne les éléments du mandat accordé au Comité chargé de mettre en œuvre la résolution. Quels sont les mécanismes, le mandat et les prérogatives de ce Comité ? Quelle est la ligne de partage entre son rôle de surveillance et sa capacité d'agir? Quels sont les liens qui existent entre cette résolution et l'ensemble des résolutions adoptées à cet égard par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité lui-même, sans parler des conventions internationales traitant de cette question?"¹⁶⁰⁰.

2. Approche africaine du terrorisme international : critiques, solutions et appel à une stratégie mondiale concertée

Face à l'ampleur des événements du 11 septembre 2001, à la portée en particulier de la résolution 1373 (2001) et à l'attitude solitaire de certaines grandes puissances, la position des Etats africains a-t-elle varié?

Ils réaffirmeront leur "condamnation sans équivoque du terrorisme"¹⁶⁰¹.

Après avoir constaté la cohérence de l'approche africaine, avec ses éléments constitutifs (nécessité d'une définition générale dans une convention globale plutôt qu'une approche sectorielle, clause d'exclusion pour les mouvements de libération nationale, prise en compte du terrorisme d'État, recherche des causes profondes, et une approche concertée et holistique) durant la période post-coloniale et la Guerre froide, il est pertinent de s'interroger sur la persistance de ces mêmes notions chez les États africains et leurs alliés après les attentats du 11 septembre 2001. Cette interrogation porte tant sur l'approche définitionnelle du terrorisme international que sur les mesures envisagées pour le combattre.

¹⁵⁹⁸ Mesures visant à éliminer le terrorisme international, Rapport du Secrétaire général (A/56/160 et Corr.1 et Add.1), A/56/PV.12, 1 octobre 2001, p.14.

Voir aussi A/56/PV.14: Intervention du représentant du Soudan (P. 6); Intervention du représentant du Madagascar (P. 9): "Madagascar s'associe entièrement à la résolution du 12 septembre 2001 relative à la condamnation des attaques terroristes perpétrées aux États-Unis d'Amérique, ainsi qu'à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, adoptée le 28 septembre 2001".

¹⁵⁹⁹ Mesures visant à éliminer le terrorisme international, Rapport du Secrétaire général (A/56/160 et Corr.1 et Add.1), A/56/PV.12, 1 octobre 2001 », p. 19.

¹⁶⁰⁰ *Ibid.*, p.25.

¹⁶⁰¹ *Ibid.*, voir l'intervention de l'Algérie (p.15), de l'Afrique du Sud (p. 18) , de l'Egypte (p.25). A/56/PV.14, voir l'intervention du Soudan (p. 5 et 6) ; Madagascar (p.9) ; Libye (p.20).

Les États africains ont réitéré leur position concernant le terrorisme, insistant sur deux aspects essentiels : d'une part, le rejet de toute approche discriminatoire, qu'elle soit considérée comme une cause du terrorisme ou qu'elle conduise à l'étiquetage systématique de certains groupes (2.a) ; d'autre part, la nécessité d'adopter une définition universelle dans le cadre d'une convention générale, intégrant la distinction entre mouvements de libération nationale et terrorisme d'État, ainsi que l'impératif de s'attaquer aux causes profondes du terrorisme (2.b).

a. Eviter les approches ou mesures discriminatoires

En premier lieu, les États africains ont fermement dénoncé et mis en garde contre l'attitude de certains États et organes des Nations Unies tendant à établir une assimilation entre le terrorisme et des régions géographiques, des religions, des races ou des groupes ethniques spécifiques. A cet égard, le représentant de l'Afrique du Sud déclarait que « des actes de vengeance ou de mobilisation dirigés contre des individus, des communautés ou des nations simplement à cause de leur religion, langue ou couleur ne sauraient être justifiés. [...] Quelle que soit la douleur que peut éprouver le monde, nous devrions éviter les tentations du racisme, de l'islamophobie, de l'antisémitisme et de toute autre forme de préjugé et de discrimination que la récente Conférence mondiale contre le racisme a si éloquemment cherché à prévenir »¹⁶⁰². Le Soudan a clairement affirmé que le terrorisme est un fléau criminel qui ne saurait être associé à une culture, une race ou une religion¹⁶⁰³, position partagée par la Libye qui a souligné la nature a-nationale et a-religieuse du terrorisme¹⁶⁰⁴.

Dans cette même perspective, l'Algérie s'est félicitée de la reconnaissance par l'Assemblée générale de la nature véritable du terrorisme et de la gravité de la menace qu'il représente pour l'humanité entière, sans distinction d'origine, appelant à l'adoption rapide d'une stratégie concertée pour vaincre ce fléau contemporain¹⁶⁰⁵. Madagascar a insisté sur la nécessité de cultiver le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle comme outils essentiels dans la lutte antiterroriste¹⁶⁰⁶.

Par exemple, l'Égypte relève qu'il est désespérant « de voir la religion ou la culture de l'islam utilisés pour justifier des crimes terroristes qui portent atteinte à des personnes innocentes. Mais il est véritablement blessant, regrettable, et inquiétant que certains groupes aient rapidement pris prétexte de ces actes criminels de terrorisme pour stigmatiser une culture ou une civilisation particulière, ou même pour déclarer qu'une culture est supérieure à une autre »¹⁶⁰⁷.

¹⁶⁰² A/56/PV.12, p. 18

¹⁶⁰³ A/56/PV.14, p. 6

¹⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 21

¹⁶⁰⁵ A/56/PV.12, p. 12.

¹⁶⁰⁶ A/56/PV.14, p. 10.

¹⁶⁰⁷ A/56/PV.12, p. 26.

L'importance accordée à la promotion du dialogue intercivilisationnel comme élément fondamental de la lutte contre le terrorisme s'est concrétisée par l'élaboration d'un rapport du Secrétaire général Kofi Annan et l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 56/3 de 2001 proclamant "l'Année des Nations Unies pour le dialogue entre les civilisations"¹⁶⁰⁸. Les débats en plénière ont largement porté sur le lien intrinsèque entre le dialogue intercivilisationnel et la lutte contre le terrorisme¹⁶⁰⁹.

Il a été souligné que la stigmatisation de groupes, de religions ou d'autres identités peut non seulement être instrumentalisée dans le cadre d'une prétendue lutte contre le terrorisme, mais peut également en constituer une cause sous-jacente.

- b. La nécessité d'une définition globale du terrorisme dans une convention générale : exclusion des mouvements de libération, inclusion du terrorisme d'État et recherche des causes sous-jacentes

Il convient de rappeler que l'examen de certains éléments relatifs à la définition du terrorisme international au sein de l'Assemblée générale, par opposition au Conseil de sécurité, ne poursuit pas les mêmes objectifs et n'emporte pas les mêmes effets potentiels. Lorsque des États africains conseillent au Conseil de sécurité d'adopter une convention générale sur le terrorisme, leur recommandation s'adresse en réalité à l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est en effet l'Assemblée générale qui est l'organe compétent pour l'élaboration de ce type d'instruments normatifs. Il en va de même pour les autres composantes de l'approche africaine concernant la notion de terrorisme international. L'objectif de cette analyse demeure l'étude de l'évolution des éléments constitutifs de l'approche africaine du terrorisme dans le temps (en tenant compte des changements géopolitiques et historiques majeurs) et au sein des organes des Nations Unies, en particulier le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

b.1. Adoption d'une convention générale

Conformément à leurs positions exprimées au Conseil de sécurité dans la période suivant le 11 septembre 2001, et dans la continuité de leur plaidoyer depuis 1972, les États africains ont réaffirmé la nécessité d'adopter une définition générale du terrorisme dans le cadre d'une convention générale, afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre ce phénomène.

Au lendemain des attentats du 11 septembre et de l'adoption de la résolution 1373, l'Algérie a souligné l'urgence d'adopter la convention générale sur le terrorisme proposée par l'Inde. Selon elle, ce texte

¹⁶⁰⁸ Année des Nations Unies pour le dialogue entre les civilisations, A/RES/56/3, 5 novembre 2001.

¹⁶⁰⁹ A/56/PV.43, 9 novembre 2001 ». Voir l'intervention du représentant des États-Unis (p.2); Intervention du représentant de la Tunisie : "Nous sommes aujourd'hui résolus plus que jamais à accorder au dialogue entre les civilisations la place qui lui revient, surtout dans le nouveau contexte mondial créé par les actes terroristes qui ont frappé de plein fouet les États-Unis le 11 septembre dernier. Ces événements ont démontré le caractère indispensable, voire l'urgence impérieuse d'un dialogue entre les civilisations". (p.7); Mozambique (p.8,9).

répondait pleinement à la demande algérienne d'un instrument juridique global, traitant le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations, complétant l'arsenal existant et offrant un cadre juridique large et cohérent, en remplacement de l'approche fragmentée et parcellaire alors en vigueur¹⁶¹⁰.

L'ambassadeur burkinabè a exprimé une opinion similaire, insistant sur le fait qu'« il faudrait [...] que tous les États aient la même définition et la même compréhension du terrorisme. Or, malheureusement, que constatons-nous? Que selon leurs intérêts, les États n'ont pas la même conception ni la même perception du terrorisme et des rapports avec les terroristes. Ce qui est qualifié d'acte terroriste chez l'un sera interprété comme une revendication nationaliste chez l'autre. Doit-on donc entendre par-là qu'il y a des bons et des mauvais terroristes? La nécessité de parler le même langage s'impose, par conséquent comme la condition sine qua non de la victoire sur le terrorisme international, tant il est vrai que cette lutte, pour être efficace, ne doit souffrir d'aucune exception ou compromission. De ce point de vue, il semble que la tragédie du 11 septembre ait eu pour effet d'harmoniser et d'unifier les vues »¹⁶¹¹. Cette conclusion semble être trop généreuse au regard des divergences persistantes.

Madagascar a plaidé pour « l'adoption, dans les plus brefs délais, d'une convention générale sur le terrorisme international [...] qui s'inspirera des 12 conventions multilatérales sur la prévention et la répression du terrorisme déjà existantes, et mettra l'accent sur des mesures concrètes que les pays membres seront à même d'appliquer »¹⁶¹².

Enfin, la Libye a rappelé qu'« au début des années 70, un certain nombre de dirigeants arabes [avaient] été les premiers à suggérer à l'ONU de convoquer une conférence internationale sur le terrorisme, afin de convenir d'une définition uniforme du terrorisme et des mesures à prendre pour éliminer ce fléau. [C]es initiatives [avaient] été appuyées par le Mouvement des pays non alignés, l'Organisation de la Conférence islamique et d'autres organisations intergouvernementales »¹⁶¹³.

Dans le cadre de cette même discussion sur la définition du terrorisme international, les États africains ont réitéré certains éléments caractéristiques de leur approche, qui devraient, selon eux, être intégrés à cette Convention générale.

Concernant l'assimilation des actes des mouvements de libération nationale, le Soudan a insisté sur l'importance de respecter le « droit inaliénable de tous les peuples vivant sous occupation étrangère à l'autodétermination et à l'indépendance », mettant en garde Israël contre toute tentative d'exploiter la situation actuelle pour intensifier l'oppression du peuple palestinien¹⁶¹⁴. La Libye a réaffirmé sa

¹⁶¹⁰ A/56/PV.12, p.19.

¹⁶¹¹ *Ibid.*, p.22.

¹⁶¹² A/56/PV.14, p. 10.

¹⁶¹³ *Ibid.*, p. 21.

¹⁶¹⁴ *Ibid.*, p.6.

détermination à s'opposer à toute tentative de considérer la résistance à l'occupation comme un acte de terrorisme, soulignant que « pareille injustice ne ferait que semer la confusion et ne donnerait naissance qu'à la haine »¹⁶¹⁵. Pour elle, « la résistance à l'occupation est un droit légitime de tous les peuples occupés. L'occupation équivaut au terrorisme. En fait, c'en est une des formes les plus affreuses »¹⁶¹⁶.

Reprenant ce qui peut être considéré comme le point central de l'approche africaine de la notion de terrorisme international, la Libye, rejointe par d'autres États africains, a évoqué plusieurs concepts liés à la notion de terrorisme d'État. Dès l'introduction de son intervention, la Libye a rappelé que les « États arabes, pendant plusieurs décennies, ont été les principales victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations : terrorisme d'État, terrorisme d'occupation, terrorisme des groupes fondamentalistes »¹⁶¹⁷, insistant sur la nécessité de combattre « le terrorisme tel qu'il est pratiqué par les forces d'occupation contre le peuple palestinien, le peuple libanais et les citoyens syriens du Golan occupé »¹⁶¹⁸. La Libye a dénoncé le « terrorisme d'occupation » subi par la Palestine, le terrorisme d'État et le terrorisme économique dont elle était victime, déplorant d'avoir été « victime d'actes de terrorisme menés par des groupes extrémistes rassemblés, entraînés et armés par une superpuissance – une superpuissance qui les a également aidés à s'infiltrer en Libye »¹⁶¹⁹. C'est surtout le double langage des grandes puissances qui est dénoncé. L'on est ou n'est pas terroriste au gré de leurs intérêts. L'allusion était faite à Nelson Mandela qui de terroriste aux yeux des occidentaux est devenu « la conscience du monde et l'un des rares dirigeants jouissant du respect de tous »¹⁶²⁰. Selon les États africains, le fait pour les grandes puissances de mettre leurs intérêts au centre de leur vision du terrorisme – et des questions mondiales de façon générale – représente l'une des causes de son expansion et des difficultés pour y mettre fin. Le terrorisme doit être considéré comme « une menace globale dont nul pays ne peut s'estimer à l'abri et qui, pour être circonscrite, requerrait la mobilisation et l'engagement de toutes les nations du monde »¹⁶²¹. Cette attitude crée des inégalités et des frustrations à la base de ce qu'ils qualifient génériquement de terrorisme.

b.2. Prise en compte des causes profondes

Selon les États africains, la première approche essentielle dans la lutte contre le terrorisme consiste à s'attaquer à ses causes profondes et à ses racines. Cette perspective contraste avec l'esprit de la résolution 1373, qui, comme le souligne Julien Serre, privilégiait une action directe contre le terrorisme sans aborder

¹⁶¹⁵ *Ibid.*, p.21.

¹⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 22.

¹⁶¹⁷ *Ibid.*, p.20.

¹⁶¹⁸ *Ibid.*

¹⁶¹⁹ *Ibid.*, p.23.

¹⁶²⁰ *Ibid.*

¹⁶²¹ A/56/PV.12, p. 13 (Algérie).

les problématiques indirectement liées, telles que le rôle de l'aide au développement¹⁶²². L'appel de l'époque du Secrétaire général Kofi Annan, lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement, semblait converger avec cette idée en affirmant l'interdépendance du monde et l'impossibilité d'une sécurité durable dans un contexte de souffrance et de manque pour beaucoup¹⁶²³, une position déjà esquissée dans son rapport au Sommet du Millénaire¹⁶²⁴.

Ainsi, pour l'Algérie, l'un des objectifs clairs après le 11 septembre était d'« extirper les racines [du terrorisme international] en nous attaquant résolument aussi bien à ses manifestations et à ses soutiens avoués ou occultes qu'à ses causes sous-jacentes, et à ses racines [...] »¹⁶²⁵. Dans le même sens, le représentant de l'Afrique du Sud a soutenu qu' « à moyen terme, le défi lancé est de comprendre les causes profondes de ces actes méprisables et de les éliminer dans le monde entier »¹⁶²⁶, tandis que l'Égypte a insisté sur la nécessité de centrer l'action internationale sur les dimensions politiques et les causes fondamentales du terrorisme¹⁶²⁷ et a ajouté que « [p]eut-être la présente session de l'Assemblée générale donnera-t-elle l'occasion appropriée d'entamer un dialogue actif qui contribuera à créer un système collectif intégré pour lutter contre le terrorisme dans les domaines politique, économique, technologique et légal, et de traiter les causes fondamentales qui ont donné lieu à la propagation de ce phénomène »¹⁶²⁸.

Faisant écho à ces positions relatives à la centralité des causes sous-jacentes dans la lutte contre le terrorisme internationale, Madagascar a ajouté que « [l]a mondialisation a malheureusement creusé l'écart de développement entre le Sud et le Nord. Ce qui a été sans doute à l'origine de frustrations politiques, idéologiques, identitaires, culturelles et économiques – source probable de violence et d'actes inconscients. La révision de la politique internationale en matière d'aide publique au développement en vue d'une meilleure assistance aux pays pauvres s'avère plus qu'urgente. La priorité des priorités demeure l'éradication des foyers de tension et de conflit »¹⁶²⁹. Les États africains ont ainsi appelé à œuvrer pour un « monde plus juste »¹⁶³⁰ et un « ordre mondial plus équitable »¹⁶³¹.

¹⁶²² J. Serre, « Aide au développement et lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, vol. 77, n° 4, 2012-2013, p. 892.

¹⁶²³ Conférence sur le financement du développement de Monterrey, Intervention de M. Kofi Annan, Secrétaire Général des Nations Unies, SG/SM/8170, 21 mars 2002.

¹⁶²⁴ Nous, les peuples: le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle, Rapport du Secrétaire général, L'Assemblée du millénaire, A/54/2000, 27 mars 2000, p.63 par. 367.

¹⁶²⁵ A/56/PV.12, p. 13 (Algérie).

¹⁶²⁶ *Ibid.*, p.18.

¹⁶²⁷ *Ibid.*, p.25.

¹⁶²⁸ *Ibid.*, p.26.

¹⁶²⁹ A/56/PV.14, p. 10.

¹⁶³⁰ A/56/PV.12, p. 22.

¹⁶³¹ *Ibid.*, p.18.

b.3. Genèse d'une approche africaine globale en réponse à l'unilatéralisme américain

En termes d'approche stratégique, les États africains ont préconisé le rejet des initiatives unilatérales et individualistes au profit d'une action concertée, réfléchie, collective et solidaire¹⁶³².

Dans cette optique, nombre d'entre eux ont réitéré la nécessité d'une conférence internationale de haut niveau. L'Algérie a appelé à l'organisation d'une telle conférence pour élaborer une réponse organisée et concertée au terrorisme sous toutes ses formes¹⁶³³.

Allant dans la même direction, le représentant du Burkina Faso dira que "sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, une conférence de très haut niveau pourrait également être convoquée afin d'explorer toutes les possibilités pour lutter efficacement contre ce mal du siècle"¹⁶³⁴.

Le représentant de l'Algérie a même évoqué la nécessité d'un "effort d'élaboration d'une stratégie mondiale concertée de lutte antiterroriste"¹⁶³⁵.

Cet appel des États africains, rejoint par certains États occidentaux, trouvera un écho ultérieur avec l'adoption de la résolution 60/288 en 2006.

B. L'Appel des États africains pour une stratégie globale de lutte contre le terrorisme : vers une reconnaissance des causes profondes et de la distinction avec la lutte pour l'autodétermination

La nouveauté ici n'est pas le rappel par les États africains de la centralité des causes profondes du terrorisme et de la distinction du terrorisme avec la lutte pour l'autodétermination mais plutôt le fait que ces éléments aient été adoptés dans une résolution consensuelle et donc pas à travers un vote majoritaire.

1. Le terrorisme International : menace commune, stratégie unie

L'appel des États africains à une stratégie globale contre le terrorisme trouve son origine dans le constat que, pendant longtemps, certaines puissances ont privilégié des approches fragmentées par zones géographiques, sans communication ni coordination entre elles, et ont défini et combattu le terrorisme en fonction de leurs seuls besoins. Cette vision négligeait l'interdépendance des menaces et le risque que des mesures isolées, ignorant les causes profondes ailleurs, n'engendrent des conséquences négatives plus graves. Alors que

¹⁶³² *Ibid.*, voir l'intervention du SGNU (p. 4), de l'Algérie (p. 12,13), de l'Afrique du Sud (p.19).

¹⁶³³ *Ibid.*, p. 15.

¹⁶³⁴ *Ibid.*, p. 22. Voir aussi l'intervention du représentant de l'Égypte: "Au lendemain de ces graves événements, le Président de l'Égypte, M. Hosni Moubarak, a réitéré la proposition de l'Égypte de convoquer, dans le cadre de l'ONU, une conférence internationale sur le terrorisme".(p.25).

¹⁶³⁵ *Ibid.*, p. 14.

certaines considéraient le terrorisme comme un défi propre à l'Afrique ou à d'autres régions, la prise de conscience post-11 septembre 2001 d'une menace commune a marqué une évolution stratégique.

Pourtant, comme le soulignait le Groupe de travail de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement en 2003, « [c]ertains pensent que le terrorisme menace certains États, mais ne les menace pas tous »¹⁶³⁶. La prise de conscience post-11 septembre 2001 d'une menace commune a cependant induit une évolution des convictions stratégiques.

Dans son rapport sur le terrorisme, faisant suite aux engagements du Sommet du Millénaire, le Groupe de travail mis en place par le Secrétaire général Kofi Annan a remis au centre la nécessité de s'attaquer aux causes profondes du phénomène. Le Secrétaire général insistait sur l'interdépendance des menaces, affirmant que « les menaces actuelles contre notre sécurité sont interdépendantes, que les problèmes que sont le terrorisme, les guerres civiles ou la misère ne peuvent être envisagés indépendamment les uns des autres et que les conséquences de cette interdépendance étant profondes, nous devons voir les choses globalement, nos institutions devant dépasser leurs préoccupations étroites pour appréhender dans la concertation tout l'éventail des questions qui se posent à nous »¹⁶³⁷.

Le Groupe de travail estimait que « les groupes terroristes internationaux sont attirés par les États faibles où les frustrations alimentées par la misère, l'occupation étrangère, l'absence de droits fondamentaux et de démocratie, l'intolérance religieuse et autres formes d'intolérance et la violence, mélange explosif que l'on retrouve partout où s'entrecroisent guerres civiles et conflits régionaux, font le lit du terrorisme »¹⁶³⁸. Le Groupe de travail estimait que la meilleure protection contre le terrorisme impliquant des armes de destruction massive résidait dans le contrôle des matières dangereuses, la dissuasion ou la capture des terroristes, et la lutte contre les causes profondes du terrorisme. Pour prévenir le "grand terrorisme", il préconisait un renforcement des mécanismes de sécurité collective, la réduction de la pauvreté, la lutte contre les extrémismes, l'élimination des séquelles de la guerre, l'éradication des maladies infectieuses et la lutte contre la criminalité organisée.¹⁶³⁹

Le Groupe de travail constatait « la nécessité impérieuse d'élaborer une stratégie globale de lutte contre le terrorisme s'attaquant à ses causes profondes »¹⁶⁴⁰, soulignant que le manque de consensus sur une

¹⁶³⁶ Le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a nommé le 4 novembre 2003 l'ancien Premier Ministre de la Thaïlande, M. Anand Panyarachun, Président du Groupe de haut niveau sur les menaces à la sécurité internationale et la réforme du système international. La création de ce Groupe avait été annoncée par le Secrétaire général dans l'allocation qu'il a prononcée à l'ouverture de la cinquante-huitième session de l'Assemblée générale, le 23 septembre 2003. ([Un monde plus sûr : notre affaire à tous – Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement](#)).

¹⁶³⁷ Lettre d'envoi datée du 1er décembre 2004, adressée au Secrétaire général par le Président du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, A/59/565, 2 décembre 2004, p.2 par. 5.

¹⁶³⁸ *Ibid.*, p.21 par. 21.

¹⁶³⁹ *Ibid.*, p.23 par. 27.

¹⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 48,49 par. 148.

définition du terrorisme au sein de l'ONU, comme l'indiquaient les membres du groupe, entravait l'adoption d'une approche globale : « si l'ONU n'a pas la tâche facile pour mettre au point une stratégie globale, c'est que les États Membres ne parviennent pas à s'entendre sur une convention contre le terrorisme contenant une définition du terrorisme. L'Organisation se trouve ainsi dans l'impossibilité d'exercer son autorité morale et de proclamer sans ambiguïté que le terrorisme n'est jamais une tactique acceptable, même au service de la plus méritoire des causes »¹⁶⁴¹. Le Groupe proposait incidemment une définition du terrorisme¹⁶⁴².

C'est ainsi que le Secrétaire général déclarera qu' « en ce qui concerne les recommandations qui sont de [son] ressort en tant que Secrétaire général, [ils']emploierai à les étudier et, le cas échéant, à les appliquer rapidement. Par exemple, [il] attache la plus grande importance à la recommandation selon laquelle [il]devrai[t]prendre la tête du mouvement pour la formulation d'une nouvelle stratégie de lutte contre le terrorisme qui soit globale et fondée sur des principes, et [il s']engage à tracer les grandes lignes de ce que pourrait être cette stratégie [...] »¹⁶⁴³.

La nécessité de l'adoption d'une stratégie globale et la centralité de l'élimination des causes ont été réitérées en des termes identiques au cours des travaux du sommet du millénaire+5¹⁶⁴⁴. En effet, sur la question relative au terrorisme, il a été recommandé que « l'Assemblée générale [...] développe [...] ces éléments sans retard en vue d'adopter et d'appliquer une stratégie prévoyant des réponses globales, coordonnées et cohérentes aux niveaux national, régional et international pour lutter contre le terrorisme, en tenant compte des conditions favorisant la propagation de ce dernier. Nous rendons hommage, dans ce contexte, aux initiatives qui encouragent le dialogue, la tolérance et la compréhension entre les civilisations »¹⁶⁴⁵. A la terminologie « causes sous-jacentes » sera ajoutée celle de « conditions favorisant la propagation du

¹⁶⁴¹ *Ibid.*, p.51 par. 157. Voir aussi par. 159, 164.

¹⁶⁴² *Ibid.*, par. 164. « Cette définition du terrorisme devrait comporter les éléments suivants : a) Affirmer, dans le préambule, que l'usage de la force par les États contre des civils est réglementé par les Conventions de Genève et d'autres instruments et que, s'il atteint un certain degré, il constitue un crime de guerre ou un crime contre l'humanité; b) Réaffirmer que les actes visés par les 12 conventions précédentes contre le terrorisme relèvent du terrorisme et déclarer qu'ils constituent un crime au regard du droit international; et réaffirmer que le terrorisme en période de conflit armé est interdit par les Conventions et Protocoles de Genève; c) Renvoyer aux définitions figurant dans la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et à la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité; d) Qualifier de terrorisme « tout acte, outre les actes déjà visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme, les Conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ».

¹⁶⁴³ *Ibid.*, p.4 par. 19.

¹⁶⁴⁴ Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes, Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire, Document final du Sommet mondial de 2005, Soixantième session, A/60/L.1, 20 septembre 2005.

¹⁶⁴⁵ *Ibid.*, p.24 par. 82.

terrorisme”. Parmi les mesures évoquées ou encouragées, on trouve notamment le dialogue, la tolérance et la compréhension entre les civilisations. On semble revoir ici toutes les récriminations émises par les Etats périphériques, et les Etats africains en particulier. Le rapport ajoute l’importance de l’adoption d’une convention générale relative au terrorisme international¹⁶⁴⁶.

Après de longues négociations, l’Assemblée générale a adopté la résolution 60/288 de 2006¹⁶⁴⁷, établissant pour la première fois une stratégie globale antiterroriste avec l’accord de tous les États membres¹⁶⁴⁸, reposant sur quatre piliers¹⁶⁴⁹.

Cette stratégie accordait une place centrale à l’élimination des causes sous-jacentes et des conditions propices au terrorisme, conformément aux propositions des États africains depuis les années 1970. Des éléments de langage constants dans les résolutions de l’AG refirent surface, tels que le « droit à disposer d’eux-mêmes des peuples encore sous domination coloniale ou sous occupation étrangère, le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États »¹⁶⁵⁰, le lien entre le terrorisme et les discriminations de différentes natures¹⁶⁵¹, et la dénonciation de l’association du terrorisme à certaines races, peuples, cultures ou civilisations¹⁶⁵².

La résolution affirmait la nécessité de s’attaquer aux conditions favorisant l’élimination des causes du terrorisme – aussi bien de sa naissance que de sa propagation¹⁶⁵³, engageant les États membres à « mettre fin à l’occupation étrangère, lutter contre l’oppression, éliminer la pauvreté, promouvoir une croissance économique soutenue, le développement durable, la prospérité dans le monde entier, la bonne gouvernance, les droits de l’homme pour tous ainsi que l’état de droit, améliorer la compréhension entre les cultures et assurer le respect de toutes les religions, valeurs religieuses, croyances et cultures »¹⁶⁵⁴.

¹⁶⁴⁶ *Ibid.*, p. 24 par. 83.

¹⁶⁴⁷ La Stratégie antiterroriste mondiale de l’Organisation des Nations Unies, S/RES/60/288, 8 septembre 2006.

¹⁶⁴⁸ *Ibid.*

¹⁶⁴⁹ *Ibid.*

Les 4 piliers sont les suivants:

- Mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme;
- Mesures visant à prévenir et combattre le terrorisme;
- Mesures destinées à étoffer les moyens dont les États disposent pour prévenir et combattre le terrorisme et à renforcer le rôle joué en ce sens par l’Organisation des Nations Unies;
- Mesures garantissant le respect des droits de l’homme pour tous et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste.

¹⁶⁵⁰ *Ibid.*, Alinéa 5 du préambule

¹⁶⁵¹ *Ibid.*, Alinéa 5 du préambule “le principe de l’égalité des droits de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion”.

¹⁶⁵² *Ibid.*, Alinéa 8 du préambule. “le terrorisme ne saurait ni ne devrait être associé à une religion, une nationalité, une civilisation ou une origine ethnique donnée”.

¹⁶⁵³ *Ibid.*, Alinéa 12 du préambule.

¹⁶⁵⁴ *Ibid.*, Alinéa 13 du préambule.

L'annexe de la résolution plaçait en première ligne les « mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme », soulignant l'importance de cette approche. Il nous apparaît important d'évoquer quelques éléments de ces mesures.

Les dispositions de l'annexe à la résolution affirmaient la détermination de l'Assemblée générale à éradiquer les facteurs propices au terrorisme, tels que les conflits, la déshumanisation, les violations des droits de l'homme, la discrimination, l'exclusion et la mauvaise gouvernance, tout en réitérant qu'aucune de ces conditions ne saurait justifier des actes de terrorisme. À cette fin, l'annexe préconisait le renforcement du rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la prévention et le règlement des conflits, la promotion du dialogue interculturel et interreligieux, l'encouragement d'une culture de paix et de tolérance par l'éducation (avec un rôle spécifique confié à l'UNESCO), la réalisation des objectifs de développement (notamment l'éradication de la pauvreté), l'intensification de l'inclusion sociale (en ciblant le chômage des jeunes), et le renforcement de la coopération onusienne en matière de primauté du droit, de droits de l'homme et de gouvernance pour un développement durable.

2. La Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU : consensus historique et défis persistants de définition et d'approche pour les États africains

L'adoption de cette résolution a constitué une étape majeure dans l'élaboration d'un régime juridique onusien relatif au terrorisme international, son caractère historique ayant favorisé un consensus parmi les États membres. Toutefois, l'examen des positions exprimées par les États africains lors de son adoption spécifique révèle des points critiques.

En premier lieu, l'absence de définition universellement acceptée du terrorisme demeure une problématique centrale. À cet égard, le représentant de l'Afrique du Sud exprimait sa « préoccupation par le fait que la stratégie [...] adoptée n'aborde pas complètement le terrorisme d'État [...] »¹⁶⁵⁵. Par précaution, il précisait que sa délégation considérait que « le premier paragraphe du dispositif du plan d'action – paragraphe dont le texte reproduit en grande partie un passage du document final du Sommet mondial – ne doit pas être interprété comme pouvant servir de base à une définition du terrorisme, ni comme une tentative d'exclure le droit des mouvements de libération nationale de résister à l'occupation étrangère »¹⁶⁵⁶.

Le Soudan partageait cette préoccupation, estimant que « [l]e document [...] est [...] faible et ne fait pas référence à des questions sans lesquelles aucune stratégie de lutte contre le terrorisme ne peut être élaborée. Par exemple, le document ne contient pas de définition du mot « terrorisme ». C'est une lacune évidente. Comment une stratégie peut-elle lutter contre un ennemi qu'elle ne connaît pas ou qu'elle ne définit pas ?

¹⁶⁵⁵ Revitalisation des travaux de l'Assemblée générale, Rapport du Groupe de travail spécial sur la revitalisation de l'Assemblée générale (A/60/999), A/60/PV.99, 8 septembre 2006, p.8.

¹⁶⁵⁶ *Ibid.*

Cette lacune ouvrira la voie à des interprétations et à des emplois variables. On peut dire la même chose des autres questions essentielles – telles que l’occupation étrangère et le terrorisme d’État – au regard desquelles aucune stratégie ne peut être élaborée en l’absence d’une définition du terrorisme »¹⁶⁵⁷, ajoutant que « pour cette raison, [s]a délégation a des réserves fondamentales très graves sur ce document. Cependant, [ils ne voulaient] pas [s’] opposer au consensus qui avait été établi »¹⁶⁵⁸.

La Libye, quant à elle, déclarait s’être « [...]rallié au consensus en faveur de l’adoption de cet important document parce qu’il contient des éléments cruciaux pour la mise en place d’une stratégie et d’un plan d’action pour lutter contre le terrorisme. Toutefois, [...] certains aspects importants n’ont pas été traités avec suffisamment de clarté, et tout particulièrement celui relatif à un accord sur la définition du terrorisme qui marquerait la distinction entre le terrorisme et la lutte des peuples pour leur liberté et leur autodétermination et qui définirait le terrorisme d’État de la même manière que le terrorisme pratiqué par des individus ou des groupes »¹⁶⁵⁹.

La Stratégie antiterroriste mondiale de l’ONU faisant l’objet d’examens réguliers, il convient de s’interroger sur l’évolution de la position des États africains au fil des années de sa mise en œuvre.

Lors de l’examen de la stratégie en 2018, le représentant de la Bolivie, s’exprimant au nom des 120 États du Mouvement des pays non alignés, appelait à une « application transparente, globale et équilibrée de la Stratégie avec la participation de tous les Etats aux travaux de l’Equipe spéciale de lutte contre le terrorisme[...] »¹⁶⁶⁰.

Les Etats africains ont noté l’évolution, la multiplication des actes de terrorisme et la complexification du phénomène du terrorisme¹⁶⁶¹. La Libye soulignait que « la nature du terrorisme est devenue de plus en plus complexe en raison de ses manifestations changeantes, de ses origines géographiques et de l’évolution de son mode opératoire »¹⁶⁶², incluant le phénomène de l’extrémisme violent et les liens avec la criminalité organisée. L’Afrique du Sud estimait que « l’extrémisme en tant que tel mérite toute [leur] attention, car il peut être un précurseur d’extrémisme violent et de terrorisme »¹⁶⁶³, tandis que l’Égypte observait que « alors que l’examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies se penche sur l’extrémisme violent, de nombreuses personnes font observer que tous les facteurs ou les causes profondes qui le favorisent n’ont

¹⁶⁵⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹⁶⁵⁸ *Ibid.*

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*, p.14.

¹⁶⁶⁰ La Stratégie antiterroriste mondiale de l’Organisation des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général (A/72/840), Projet de résolution (A/72/L.62), A/72/PV.101, 26 juin 2018, p. 6.

¹⁶⁶¹ Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, Rapports du Secrétaire général (A/70/674, A/70/826, A/70/826/Corr.1), Projet de résolution (A/70/L.55), A/70/PV.110, 1 juillet 2016, p.13.

¹⁶⁶² *Ibid.*, p.19.

¹⁶⁶³ *Ibid.*, p.13.

pas été pris en compte »¹⁶⁶⁴. Le Soudan allait jusqu'à affirmer que « l'occupation étrangère, l'intervention militaire, la menace du recours à la force, les mesures unilatérales coercitives et l'imposition de sanctions injustes en violation du droit international et de la Charte des Nations Unies représentent clairement une menace très grave contre la paix et la sécurité internationales et offrent un terreau fertile au terrorisme et à l'extrémisme qui menacent les relations internationales. [...] »¹⁶⁶⁵.

La nécessité de prendre en compte les causes sous-jacentes du terrorisme et de l'extrémisme violent, longtemps prônée par les États africains, semblait ainsi réémerger. L'Afrique du Sud, lors de la commémoration du dixième anniversaire de la Stratégie, déclarait qu'« [a]fin de lutter contre les discours et les idéologies du terrorisme à plus ou moins long terme, la coopération internationale doit aussi prendre en compte les facteurs à l'origine du terrorisme. Il [était] urgent de comprendre les facteurs et les circonstances qui font du terrorisme un choix attrayant pour des personnes marginalisées, le Soudan ajoutant qu'« [ils] dev[aient] être encore plus unis et œuvrer de concert pour [s']attaquer aux causes sous-jacentes du terrorisme, et pas seulement à ses manifestations externes »¹⁶⁶⁶.

La Libye précisait que « les causes profondes du phénomène [sont] [...]aux niveaux politique, économique et social et dans le respect de la souveraineté des États, des droits de l'homme et du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres États »¹⁶⁶⁷. L'Afrique du Sud rappelant l'engagement envers « l'élimination de la pauvreté et la promotion d'une croissance économique durable, le développement durable et la prospérité pour tous »¹⁶⁶⁸.

Conformément au premier pilier de la Stratégie, les États africains insistaient sur la nécessité de s'attaquer sérieusement aux conditions propices à la propagation du terrorisme, notamment en « traiter les conflits de longue date conformément au droit international [car] s'ils ne sont pas réglés, ces conflits peuvent créer des pépinières de terroristes »¹⁶⁶⁹, la Libye soulignant que « le règlement des conflits permet d'éviter que des régions tout entières ne servent de refuge aux terroristes pour mener leurs activités »¹⁶⁷⁰.

En opposition à certaines approches unilatérales privilégiant l'option militaire, l'Afrique du Sud se déclarait fermement convaincue « que le terrorisme ne peut être vaincu militairement et qu'il ne peut être combattu uniquement par l'emploi de la force ou par des mesures coercitives »¹⁶⁷¹, le Liberia insistant sur le fait qu'« il ne saurait y avoir de bons ou de mauvais terroristes. [Il faut donc] maintenir une position résolue et fondée

¹⁶⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁶⁵ *Ibid.*, p.15.

¹⁶⁶⁶ *Ibid.*, p.15.

¹⁶⁶⁷ *Ibid.*, p.19.

¹⁶⁶⁸ *Ibid.*, p.13.

¹⁶⁶⁹ *Ibid.*, voir intervention de l'Afrique du Sud (p.12.).

¹⁶⁷⁰ *Ibid.*, p.19.

¹⁶⁷¹ *Ibid.*, p. 12.

sur des principes et éviter les approches sélectives »¹⁶⁷². En effet, dans le cadre ou prétextant de la lutte contre le terrorisme, certains Etats adoptaient des démarches stigmatisant vis-à-vis certaines peuples, races ou religions. A cet effet, l’Egypte rappelait que “[l]e terrorisme ne peut être associé à aucune religion, aucune nationalité, aucune civilisation ni aucun groupe ethnique”¹⁶⁷³, position partagée par la Libye qui affirmait que « Le terrorisme est un phénomène mondial. Il ne doit être associé à aucune race, aucune religion, aucune appartenance ethnique, aucune société »¹⁶⁷⁴, et réitérée par le Mouvement des non-alignés¹⁶⁷⁵. La problématique de l’instrumentalisation de la lutte antiterroriste était également soulevée par le Soudan¹⁶⁷⁶. Le manque de définition du terrorisme restait une difficulté majeure dans la mise en œuvre de la stratégie mondiale, le Kenya exhortait les États à mobiliser « la volonté politique nécessaire pour parvenir à un accord sur la définition du terrorisme »¹⁶⁷⁷. L’Afrique du Sud rappelait que « le terrorisme ne doit pas être assimilé aux luttes légitimes menées par des mouvements de libération nationale pour l’autodétermination et la souveraineté, comme le soulignent de nombreuses résolutions de l’Assemblée. La lutte pour la dignité humaine et l’égalité, pour la réalisation des droits de l’homme et des libertés fondamentales ne peut pas être confondue avec le terrorisme, l’extrémisme et l’extrémisme violent »¹⁶⁷⁸, la Libye insistant sur la distinction entre « les actes terroristes, qui sont purement criminels, et les actes qui sont l’expression de la lutte d’un peuple pour l’autodétermination ou sa libération de l’occupation »¹⁶⁷⁹. Le Soudan condamnait le terrorisme d’État¹⁶⁸⁰ et le Mouvement des non-alignés considérait l’occupation étrangère comme la forme la plus grave du terrorisme international¹⁶⁸¹.

¹⁶⁷² A/72/PV. 101, p. 11.

¹⁶⁷³ Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies Rapports du Secrétaire général (A/70/674, A/70/826, A/70/826/Corr.1), Projet de résolution (A/70/L.55), A/70/PV.110, 1 juillet 2016, p. 14.

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 20.

¹⁶⁷⁵ La Stratégie antiterroriste mondiale de l’Organisation des Nations Unies Rapport du Secrétaire général (A/72/840), Projet de résolution (A/72/L.62), A/72/PV.101, 26 juin 2018, p. 5.

¹⁶⁷⁶ La Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies Rapports du Secrétaire général (A/70/674, A/70/826, A/70/826/Corr.1), Projet de résolution (A/70/L.55), A/70/PV.110, 1 juillet 2016, p.15.

¹⁶⁷⁷ La Stratégie antiterroriste mondiale de l’Organisation des Nations Unies, A/72/PV.101, Rapport du Secrétaire général (A/72/840), Projet de résolution (A/72/L.62), 26 Juin 2018, p.5.

¹⁶⁷⁸ Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies Rapports du Secrétaire général (A/70/674, A/70/826, A/70/826/Corr.1), Projet de résolution (A/70/L.55), A/70/PV.110, 1 juillet 2016.

¹⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁶⁸⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹⁶⁸¹ La Stratégie antiterroriste mondiale de l’Organisation des Nations Unies Rapport du Secrétaire général (A/72/840) Projet de résolution (A/72/L.62), 26 juin 2018, A/72/PV.101, p.5. Selon cette organisation internationale qui regroupe 120 Etats du monde : “le terrorisme ne doit pas être assimilé à la lutte légitime des peuples sous domination coloniale ou étrangère et sous occupation étrangère pour l’autodétermination et la libération nationale. Le traitement brutal des personnes qui sont encore sous occupation étrangère doit continuer à être dénoncé comme la forme la plus grave de terrorisme, et l’utilisation du pouvoir de l’État pour soumettre à la répression et à la violence les personnes qui luttent contre l’occupation étrangère dans l’exercice de leur droit inaliénable à l’autodétermination doit continuer à être condamnée. [...], la lutte des peuples sous domination coloniale ou étrangère ou sous occupation étrangère pour leur autodétermination et leur libération nationale ne constitue pas un acte de terrorisme ».

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie mondiale, un appel était donc lancé pour souligner la “nécessité de s’attaquer de manière globale aux conditions propices à la propagation du terrorisme”¹⁶⁸², insister sur la centralité de l’ONU dans les efforts internationaux pour trouver la façon de combattre cette menace¹⁶⁸³, pour une coopération renforcée entre les Etats membres, les organisations régionales et internationales¹⁶⁸⁴, certains appelant à une institutionnalisation de cette coopération¹⁶⁸⁵. C’est dans ce cadre que l’Afrique du Sud avait déclaré que “[l]a coopération institutionnalisée entre le Conseil de paix et de sécurité de l’Union africaine et le Conseil de sécurité des Nations Unies fournit une occasion unique de renforcer la coopération dans la lutte contre le terrorisme, sur la base des besoins spécifiques du continent.”¹⁶⁸⁶

Section II : Evolution de la doctrine de la position des TWAILers – de la seconde génération – dans l’après 11 septembre 2001

Ce chapitre fait suite au précédent, qui a exploré le rapport entre la pensée des juristes TWAIL de la première génération et le terrorisme international, analysé à travers le prisme de l’approche africaine. Il vise à présent à décrire les caractéristiques distinctives des penseurs tiers-mondistes de la seconde génération et à examiner leurs impacts, tant sur le droit international dans son ensemble que sur le traitement juridique du terrorisme international durant la période postérieure aux attentats du 11 septembre.

La Section II approfondit ces dynamiques en explorant les transformations et continuités de l’approche tiers-mondiste face au terrorisme international. Elle s’articule autour de l’axe principal intitulé "L’évolution des approches tiers-mondistes du droit international : de la première à la seconde génération des TWAILers et leur analyse du terrorisme international" [A].

Plus précisément, cette section examinera d’abord "L’approche africaine du terrorisme international à travers le prisme des TWAIL : continuités et ruptures entre la première et la seconde génération"[1]. Dans ce cadre, nous analyserons la transition "de l’engagement institutionnel à l’analyse critique : les deux générations des juristes TWAIL et leur impact sur le droit international et le terrorisme"[1.a]. Ensuite, nous nous pencherons sur la "déconstruction de la légitimité : la critique TWAIL du droit international antiterroriste post-11 septembre"[1.b] . Ce point détaillera la manière dont une nouvelle narration a été forgée pour préparer les esprits et la critique des TWAIL face à la notion de terrorisme international telle que

¹⁶⁸² *Ibid.*, p.6.

¹⁶⁸³ A/70/PV.110, p. 12.

¹⁶⁸⁴ *Ibid.*, Soudan. P. 14.

Aussi: La Stratégie antiterroriste mondiale de l’Organisation des Nations Unies Rapport du Secrétaire général (A/62/898) Projet de résolution (A/62/L.48), A/62/PV.120, 5 septembre 2008, Tanzanie (p. 12).

¹⁶⁸⁵ *Ibid.*, p.4.

¹⁶⁸⁶ A/70/PV.110, p. 13.

développée par les grandes puissances. Enfin, la section abordera le "Terrorisme et droit international : la critique TWAIL de l'hégémonie" [2].

Cette structure permettra une analyse systématique de l'évolution des perspectives TWAIL et de leur contribution au débat sur le terrorisme international après les événements du 11 septembre.

A. L'évolution des approches tiers-mondistes du droit international : de la première à la seconde génération des TWAILers et leur analyse du terrorisme international

1. L'approche africaine du terrorisme international à travers le prisme des TWAIL : continuités et ruptures entre la première et la seconde génération

- a. De l'engagement institutionnel à l'analyse critique : les deux générations des juristes TWAIL et leur impact sur le droit international et le terrorisme

A la différence des juristes tiers-mondistes de la première génération qui étaient des hommes des institutions internationales et des hommes qui avaient participé *de facto* à la lutte contre la marginalisation du tiers-monde¹⁶⁸⁷, ceux de la seconde génération sont principalement des universitaires¹⁶⁸⁸. Certains observent à leur sujet que « [l]a marginalisation des approches critiques du droit international réside en premier lieu dans le fait que ses partisans forment un ensemble d'auteurs éloignés de la pratique. Exclue du milieu politique et décisionnel, ils constituent d'abord un « réseau d'intellectuels »¹⁶⁸⁹. En effet, pour David Kennedy, les juristes TWAIL de la seconde génération sont perçus comme un mouvement intellectuel dont les membres n'exercent pas de rôles significatifs dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes politiques, et n'interviennent pas dans le processus décisionnel au sein des instances gouvernementales nationales ou des organisations internationales¹⁶⁹⁰.

En règle générale, nous partageons l'avis du Professeur Bianchi, selon lequel il serait inexact de considérer la seconde génération des TWAIL comme un simple successeur de la première, et ce pour deux raisons principales¹⁶⁹¹.

¹⁶⁸⁷ Voir Partie II Titre I Chapitre I Section II : Les TWAILs et le terrorisme international à travers le prisme de l'approche africaine (Sont décrits exclusivement les positions des TWAILers de la "Première Génération").

Aussi : A.A. Fatouros, « International Law and the Third World », *Virginia Law Review*, vol. 50, n° 5, 1964, pp. 792-793.

¹⁶⁸⁸ A. Bianchi, *International law theories: An Inquiry into different ways of thinking*, op. cit., p. 215 et 216

"Without a doubt, this new generation of TWAIL scholars were more prone to intellectual analysis. They were not as involved with the practice of international law, whether in Third world national governments or in international organisations".

¹⁶⁸⁹ L. Delabie, « Les nouvelles approches du droit international », *Revue québécoise de droit international*, H-S n° 1, 2016, p.71.

¹⁶⁹⁰ D. Kennedy, « TWAIL Conference: Keynote Address », *International Community Law Review*, 2007, p. 334.

¹⁶⁹¹ A. Bianchi, *International law theories: An Inquiry into different ways of thinking*, op. cit., p. 215.

Axé sur la question de la colonisation depuis la période post-coloniale jusqu'à la fin de la Guerre froide, ce courant de pensée avait été parfois considéré comme dépassé¹⁶⁹². Pourtant, comme le relève Martin Gallié, « l'analyse tiers-mondiste du droit international semble connaître un « second souffle » dans la littérature anglophone depuis le milieu des années 90, comme en témoignent les réunions académiques des Third World Approaches to International Law (TWAIL)”¹⁶⁹³. Contrairement à l'idée d'un échec de la première génération des TWAIL évoquée par Bianchi¹⁶⁹⁴, nous retenons plutôt que la seconde génération s'inscrit dans une certaine continuité sur certains aspects¹⁶⁹⁵ tout en proposant, compte tenu du changement de contexte international, une nouvelle lecture et de nouveaux outils d'analyse. C'est dans cet esprit qu'Obiora Okafura affirmait que “an earlier generation of TWAIL scholars (like Upendra Baxi, Mohammed Bedjaoui, Keba M'baye, and Weeramantry J.) did foreground most of the very same concerns that contemporary TWAIL scholarship now expresses”¹⁶⁹⁶.

Il est à noter que l'objet et les méthodes de lutte et de résistance des juristes TWAIL de la première génération étaient étroitement liés aux vues et opinions des États qu'ils représentaient. Il existait une forme d'identité entre ces juristes et les États du tiers-monde. On pourrait même affirmer qu'ils constituaient, à bien des égards, une courroie de transmission des positions de ces États au sein des organisations internationales, ce qui explique la manifestation des vues des États périphériques en matière de terrorisme international dans la résolution 3034 de 1972.

Cet alignement entre les juristes TWAIL de la seconde génération et les États africains ou périphériques est moins direct, bien qu'il existe des points de convergence. Si les questions de colonisation et d'apartheid étaient centrales, réelles et concrètes pour les juristes de la première génération, elles sont appréhendées par la seconde génération sous une forme plus doctrinale et conceptuelle. Ainsi, l'approche des premiers visait des résultats palpables, réalisables et immédiats, tandis que pour les seconds, la lutte revêt une dimension plus intellectuelle, doctrinale et s'inscrit dans une perspective de plus long terme.

Concernant la question du terrorisme international, et en particulier de l'approche africaine, les juristes de la première génération ont joué un rôle significatif en créant la plateforme du Mouvement des pays non alignés, organisation à l'origine du projet de résolution ayant abouti à l'adoption de la résolution 3034 de 1972, qui exprimait pour la première fois au sein des Nations Unies l'approche africaine en matière de terrorisme. Les figures de cette première génération ont ensuite œuvré au sein des institutions pour en

¹⁶⁹² D. Otto, « Subalternity and International Law: the Problems of Global Community and the Incommensurability of Difference », *Social & Legal Studies*, vol. 5, n° 3, 1996.

¹⁶⁹³ M. Gallié, « Les théories tiers-mondistes du droit international (twail) : Un renouvellement ? », *op. cit.*, p. 17.

¹⁶⁹⁴ A. Bianchi, *International law theories: An Inquiry into different ways of thinking*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁶⁹⁵ M. Gallié, « Les théories tiers-mondistes du droit international (twail) : Un renouvellement ? », *op. cit.*, p. 18.

¹⁶⁹⁶ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p. 178.

éliminer les causes, par la promotion et l'adoption d'une série de résolutions de l'Assemblée générale, et ont influencé, voire empêché dans une certaine mesure, le contenu d'autres résolutions ou de certaines conventions en matière de terrorisme promues par les grandes puissances.

Qu'en est-il des juristes TWAIL de la seconde génération ? Pour les besoins de cette analyse, nous nous concentrerons sur leur méthode d'analyse. De façon générale, "the TWAIL movement within the discipline of international legal studies is best viewed as a broad dialectic (or large umbrella) of opposition to the generally unequal, unfair, and unjust character of an international legal regime that all-too often (but not always) helps subject the Third World to domination, subordination, and serious disadvantage"¹⁶⁹⁷.

S'appuyant sur un large éventail d'approches critiques du droit international¹⁶⁹⁸, ils exposent les techniques d'analyse comme suit:

"The first such technique or sensibility is TWAIL's deep commitment to taking world history, as opposed to merely Western history, much more seriously than most internationalists tend to. TWAIL scholars are in agreement that a historical perspective is key to understanding the current features of, and debates about, the international system. TWAILers are thus concerned to map the continuities and discontinuities in the historical development of international legal norms, structures, claims, or rules in order to better understand the ways in which they facilitate the serious disadvantages that third-world peoples now suffer. By mapping the techniques and devices used by the global powers in the past, TWAIL scholars can recognize the presence of similar techniques in contemporary international relations. They can then also reveal how those techniques, morphed or not, continue to work today to sustain or create global injustice. Of necessity, therefore, TWAIL takes extremely seriously the history of the colonial subordination of the rest of the world to European power. TWAIL is concerned with understanding and revealing the ways in which international law facilitated this colonial encounter, and the extent to which its role in that encounter is too often replayed and repeated to the disadvantage of most third-world people. A key TWAIL technique or sensibility, therefore, is to seek to write the Third World's shared historical experiences into the processes and outcomes of international thought and action"¹⁶⁹⁹.

L'analyse de l'état du droit international après le 11 septembre 2001 s'inscrit dans cette logique. Pour bien comprendre, l'analyse du terrorisme international ne représente pas une question essentielle pour les juristes TWAIL. Comme ils le soulignent, le phénomène n'est pas nouveau. Ce qui l'est, c'est plutôt la manière dont s'articule et se transforme le système mondial dans son ensemble autour de cette question, sous l'influence prépondérante de la superpuissance américaine.

¹⁶⁹⁷ M.W. Mutua, « What Is TWAIL? », *op. cit.*, p.31.

¹⁶⁹⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹⁹ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*

En effet, quelques années après les attaques du 11 septembre 2001 et tout ce qui s'en est suivi, Okafor Obiora Chinedu s'interrogeait sur le fait de savoir si "the deployment of a TWAIL sensibility allows us to re-assess and re-configure the many international law reform and retrenchment projects that have been either proposed or launched in the wake of the 9/11 attacks in the United States, such as the presumed necessity to authorize unilateral invasions, preventive wars, preventive detentions for long periods, and torture"¹⁷⁰⁰. Sur la question du terrorisme international, la première génération ne s'est pas beaucoup prononcée. Du moins, l'on retient qu'elle a contribué à mettre en place le mouvement des pays non-aligné qui est le promoteur de la résolution 3034 de 1972 dans laquelle est exprimée dans une résolution des Nations Unies pour la première fois l'approche africaine en matière de terrorisme.

b. Déconstruire la légitimité : la critique TWAIL du droit international antiterroriste post-11 septembre

Antérieurement aux attentats du 11 septembre 2001, le phénomène du terrorisme international ne constituait pas une priorité significative dans l'agenda critique des juristes TWAIL de la seconde génération, étant perçu comme un aspect secondaire au sein des problématiques qu'ils analysaient¹⁷⁰¹. Leur intérêt pour cette question s'est principalement manifesté après cette date, moins en raison de l'acte terroriste lui-même que de ses implications sur la transformation de l'ordre sociétal et juridique international. À l'inverse, la première génération de TWAIL avait déjà dénoncé le terrorisme d'État comme un instrument d'oppression utilisé par les grandes puissances pour maintenir leur hégémonie sur les États périphériques. Dans le contexte consécutif au 11 septembre, la seconde génération de TWAIL semble avoir recentré son analyse sur le système de perpétuation de l'hégémonie des puissances dominantes, notamment les États-Unis, en considérant la lutte contre le terrorisme international comme un possible *modus operandi* ou un *prétexte* à cette fin¹⁷⁰².

Partons d'un extrait de l'adresse à la nation de l'ex-président américain George Bush au lendemain de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001:

« Today, our fellow citizens, our way of life, our very freedom came under attack in a series of deliberate and deadly terrorist acts. [...] These acts of mass murder were intended to frighten our nation into chaos and retreat. [...] Terrorist attacks can shake the foundations of our biggest buildings, but they cannot touch the

¹⁷⁰⁰ O.C. Okafor, « The third world , international law, and the "post-9/11 Era: An introduction », *Osgoode Hall Law Journal*, 2005, p.2.

¹⁷⁰¹ À tort , dans la mesure où une grande partie des critiques qu'ils soulèveront contre l'instrumentalisation de la lutte contre le terrorisme par les Grandes Puissances avaient déjà été mis en évidence par les représentants des Etats africains au cours des débats portant sur le terrorisme international au sein de l'Assemblée Générale depuis les années '70. Voir les chapitres précédents.

¹⁷⁰² Vu l'importance du thème du terrorisme international dans le nouvel agenda des TWAILs , certains évoquent même la naissance d'une troisième génération et dont l'apparition coïnciderait avec le présumé nouvel ordre mondial de l'après 11 septembre.

foundations of America. [...]America was targeted for attack because we're the brightest beacon for freedom and opportunity in the world. [...]Today, our nation saw evil, the very worst of human nature. [...]America and our friends and allies join with all those who want peace and security in the world, and we stand together to win the war against terrorism."¹⁷⁰³

Ce discours du président Bush sera le fondement politique, et dans une certaine mesure, moral et religieux de l'élaboration d'une nouvelle stratégie de sécurité nationale des États-Unis d'Amérique¹⁷⁰⁴.

Dans cette perspective, certains juristes TWAIL de la seconde génération ont avancé que, « [t]he September 11 attacks on the United States have become the pretext for the renewal of a world order centred on ... domination"¹⁷⁰⁵.

b.1. Une nouvelle narration pour préparer les esprits

Les Twailers mettaient en garde contre la tendance des États-Unis à la construction d'une narration, soutenu par une certaine doctrine¹⁷⁰⁶, visant à déconstruire l'ordre juridique international existant pour le remodeler à leur avantage. Selon cette narration, l'ampleur inédite de l'attaque terroriste¹⁷⁰⁷, justifiait une division binaire du monde entre les nations vertueuses, guidées par les États-Unis, et les autres, inévitablement assimilées à des soutiens du terrorisme¹⁷⁰⁸. Seule la puissance américaine était présentée comme légitime et capable de mener cette lutte globale¹⁷⁰⁹.

¹⁷⁰³ The White House. President George W. Bush. Statement by the President in His Address to the Nation. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (dernière consultation: 31.03.2023)

¹⁷⁰⁴ The White House. President George W. Bush. The National Security Strategy. (September 2002). <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (Dernière consultation: 31.03.2023).

¹⁷⁰⁵ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p. 171.

¹⁷⁰⁶ Voir les apports doctrinaux notamment de :

T. Franck, « The Use of Force in the Struggle Between Humanity and Unreason », *Obiora Chinedu Okafor & Obijiofor Aginam, eds., Humanizing Our Global Order: Essays in Honour of Ivan Head. University of Toronto Press, 2003* ; R.A. Falk, « The Great Terror War », *Olive Branch Press, 2003* ; R.A. Falk, « Rediscovering International Law after September 11th », *Temple International & Comparative Law Journal*, 2002.

¹⁷⁰⁷ Ecouter le discours à la nation du président Bush , le 11 septembre 2001. <https://www.georgewbushlibrary.gov/explore/exhibits/911-steel-american-resolve>.

¹⁷⁰⁸ Discours du Président Bush du 7 octobre 2001: "Today we focus on Afghanistan, but the battle is broader. Every nation has a choice to make. In this conflict, there is no neutral ground. If any government sponsors the outlaws and killers of innocents, they have become outlaws and murderers, themselves."

¹⁷⁰⁹ The White House. President George W. Bush. The National Security Strategy. Overview of America's International Strategy. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss1.html> (Dernière consultation: 17/07/2024) "the United States possesses unprecedented – and unequalled – strength and influence in the world. [...] The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom. For most of the twentieth century, the world was divided by a great struggle over ideas : destructive totalitarian visions versus freedom and equality. That great struggle is over. [...] American is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. [...] The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests».

Ainsi, comme le souligne Baxi, “[t]he ways in which this war stands waged also flattens historical time, reducing many histories of multiple terrorisms to a single date (that is, 9/11), summoning a singular reconstitution of global public memory that simultaneously also organizes collective amnesia of sources and causes, means and methods, ideologies, and structures of varieties of collective political violence called “terrorism.” 9/11 and its continuing aftermaths also entail some extraordinary representations of massive, often “Star Wars” type, retaliatory response, which is justified by framing collective human security as a global public good. This perspective instantly de-legitimizes acts and performances of mass international “terrorism” as feats achieving the production of global public bads”¹⁷¹⁰. Okafor ajoute que, « [t]he very process of asserting newness is, at least in the present context, a key political maneuver that allows proponents of radical international reform [...] to justify, more successfully than was previously possible, many of their preexisting imperial ambitions. The 9/11 attacks have provided much cover for the implementation of longstanding, but previously far less tenable, international law-reform projects”¹⁷¹¹.

La stratégie américaine, telle que perçue par les juristes TWAIL, consistait à diffuser le message que si les États-Unis avaient été la cible, la menace était globale¹⁷¹² instaurant un nouvel antagonisme comparable à celui de la Guerre froide, opposant le monde “civilisé” au “mal” du terrorisme international. L’introduction de termes tels que “l’axe du mal”¹⁷¹³, « evil » ou « rogue states »¹⁷¹⁴ dans le vocabulaire politique américain illustre cette vision. Ces “ennemis” faisaient face à une “alliance des États civilisés”¹⁷¹⁵ ou à une “coalition of the willing states”¹⁷¹⁶, dans un discours où les organisations internationales, notamment l’ONU, étaient remarquablement absentes.

¹⁷¹⁰ U. Baxi, « the war on terror and the war of terror: nomadic multitudes, aggressive incumbents, and the new international law - prefatory remarks on two wars », *op. cit.*, p. 29.

¹⁷¹¹ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p. 173.

¹⁷¹² Discours à la nation du président Bush du 7 octobre 2001: “The name of today’s military operation is Enduring Freedom. We defend not only our precious freedoms, but also the freedom of people everywhere to live and raise their children free from fear.”

¹⁷¹³ Discours du Président Georges W. Bush. CNN, Bush defines enemies.

<https://www.youtube.com/watch?v=N3Z3RpRYL8o> ; President Bush Axis of Evil Speech:

<https://www.youtube.com/watch?v=btkJhAM7hZw> .

¹⁷¹⁴ Sur une critique sur la politique étrangère américaine basée sur la nation d’“Etat canaille”: W. Blum, *Rogue State: A Guide to the World’s Only Superpower*, 3e éd., Maine, Common Courage Press, 2005.

¹⁷¹⁵ President Bush Axis of Evil Speech: <https://www.youtube.com/watch?v=btkJhAM7hZw> . *op. cit.*

Sur la manière dont le positivisme, dans son architecture juridique, distingue les “Etats civilisés” des “non-civilisés”, voir notamment: A. Anghie, « Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law », in G. Simpson (éd.), *The Nature of International Law*, 1re éd., London, Routledge, 2001.

¹⁷¹⁶ “Willing States” ou “All members” dans le langage des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies est un euphémisme pour désigner la volonté de la super puissance du moment, c’est-à-dire des Etats-Unis.

Martti Koskeniemi le raconte assez bien dans son intervention : “War and Law: Paradoxes of a Civilizing Project” . Premier rendez-vous d’un cycle de séminaire intitulé : le retour de la “guerre juste”. À l’Istituto Italiano per gli studi filosofici” (2009).

<https://www.youtube.com/watch?v=hbz5GsSutns&t=3158s> (Dernière consultation: 03/04/2023).

Baxi rappelle que le passage de la lutte contre le "crime de terrorisme" à la "guerre contre le terrorisme" après le 11 septembre s'est caractérisé non seulement par des constructions idéologiques, mais aussi par une politique de la peur, voire de la terreur, face à la perspective d'un accès des "multitudes nomades" aux armes de destruction massive, lesquelles étaient auparavant (et sont toujours) considérées comme légitimes et sûres uniquement entre les mains des cinq membres permanents du Conseil de sécurité¹⁷¹⁷. La "guerre contre le terrorisme" repose ainsi sur cette angoisse cultivée d'une potentielle acquisition d'"armes de destruction massive" par des acteurs des sociétés dites "non-libérales"¹⁷¹⁸.

Obiora insiste sur le fait de :

« Keeping in mind that the question here is not simply whether al Qaeda's threat of megaterrorism "post-9/11" is new, but whether it is so significantly new as to require the kinds of fundamental modifications in the international legal regime that the United States has now claimed in practice, if not in theory (for example, pre-emptive strikes, targeted killings, and the use of torture), let me begin by examining what I see as the weakest link in Falk's admittedly quite sophisticated argument"¹⁷¹⁹. Le critère de la nouveauté, à l'instar de celui de l'exceptionnalité a une finalité : celle d'amener les autres Etats à accepter des changements qu'ils ne toléreraient pas dans des situations normales.

Les Twails de la seconde génération estimaient que

« The structure of the newness argument that has been made in support of the imperial-style international law reforms that have been urged by the United States and some of its allies bears an unnerving resemblance to the structure of the kinds of newness claims that European powers deployed in the sixteenth and nineteenth centuries, and even much later, as they sought to legitimize their imperial conquests and occupations of the Third World.

Thus, just as the newness claim has been indispensable to the imperial-type international law reform objectives of the current U.S. regime and some of its allies, newness and difference were pivotal elements in

Se référant au processus d'adoption de la résolution 678 du Conseil de sécurité de 1990, il expliquait que l'influence des Etats Unis était tel que même une virgule du projet de résolution n'a été modifié. Tous les membres, sous l'indication de leurs Etats, se sont soumis à la volonté américaine d'intervenir en Irak en 1990. Il en sera de même pour l'intervention américaine en Afghanistan en octobre 2001.

Sur le concept de « willing states » :

A. Rodiles, « The Conceptual Metaphor 'Coalition of the Willing' », in A. Rodiles, *Coalitions of the Willing and International Law: The Interplay between Formality and Informality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018; Quelques cas pratiques des modes opératoires des « willing States » : A. Rodiles, « Coalitions of the Willing and the Role of Law in the Deformalized Global Complex », *Coalitions of the Willing and International Law*, Cambridge University Press, 2018, pp. 210-249.

¹⁷¹⁷ U. Baxi, "the war on terror and the war of terror: nomadic multitudes, aggressive incumbents, and the new international law - prefatory remarks on two wars ", *op. cit.*, p. 21.

¹⁷¹⁸ *Ibid.*, p. 21.

¹⁷¹⁹ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p. 182.

the absurd series of sixteenth and nineteenth century legal maneuvers that ultimately led to foreign Europeans conferring on themselves the international legal right to coercively occupy and govern these lands”¹⁷²⁰.

Une fois qu'un système est fondé sur une telle narration, de nombreuses tentatives de réinterprétation des règles établies deviennent acceptables. C'est ce qui s'est manifesté ultérieurement dans les méthodes de lutte contre le terrorisme adoptées par les États-Unis.

b.2. Critique des TWAILS de l'approche de la notion de terrorisme international développée par les grandes puissances

Evoquant la problématique de la définition du terrorisme international, Baxi rappelle que « it remains concerned both with the problem of definitional understanding of « terror » and « terrorism » and the construction and critique of justifications for recourse to terror.[...] Protagonists of both the wars maintain that theirs is a response to prior situations or histories of « terrorism ». It is not easy, even as a matter of simple chronology, to say which one comes first. The salient agents of the « war of terror » offer assorted reasons/justifications for this war as a response to an underlying war of « terror », even a series of these. They seem to justify their actions as a response to the recent but still ancient [...] wrongs unleashed by the previous histories of wars of terror. In contrast, the protagonists of the « war on terror » regard theirs as a « second war », which may not have happened at all without the first (that is , the « war of terror »). The second war, [...], occurs because the first severely threatens the futures of a global capitalist driven new-human, even post-human, civilization »¹⁷²¹.

Cette réflexion fait écho aux préoccupations des délégations des Etats non-alignés à l'ONU dans le cadre des travaux du Comité spécial contre le terrorisme mis en place conformément au paragraphe 9 de la résolution 3034 de 1972 de l'Assemblée générale. Ces derniers expliquaient en effet que « les actes de violence qualifiés d'actes de terrorisme n'étaient en fait que la conséquence logique de certaines situations, [et que] ce serait commettre une erreur grave et lourde de conséquences que d'essayer de les enrayer au moyen de mesures répressives avant d'avoir clairement dégagé les causes qui en étaient la source génératrice”¹⁷²².

Dans les années 1970, lors des débats onusiens sur le terrorisme international, des délégations ont affirmé que ce phénomène trouvait ses racines dans les politiques étatiques de colonialisme, d'occupation et de

¹⁷²⁰ *Ibid.*, p. 188.

¹⁷²¹ U. Baxi, " the war on terror and the war of terror: nomadic multitudes, aggressive incumbents, and the new international law - prefatory remarks on two wars ", *op. cit.*, p. 10. Dans un registre, celui de la dialectique Hegelienne, Angelica NUZZO fera émerger les implications politiques d'une définition en exposant les problèmes offerts par la catégorie de causalité impliquée dans cette définition: le terrorisme est-il la cause "originale" de la guerre déclarée par les Etats Unies ou bien le terrorisme est-il une "conséquence" de cette guerre? Voir A. Nuzzo, « Reasons for conflict: Political implications of a definition of terrorism », *Metaphilosophy*, vol. 35, n° 3, 2004, pp. 330-344.

¹⁷²² A/9028, p.6 et 14.

discrimination¹⁷²³. Elles ont soutenu que les actions étatiques réprimant les mouvements de libération nationale et la résistance à l'occupation constituaient du terrorisme international¹⁷²⁴. Par conséquent, le terrorisme d'État fut désigné comme la forme la plus dangereuse de ce phénomène¹⁷²⁵.

Selon Ikechi Mgbeoji,

« For over one hundred years, the definition of the term "terrorism" has been subjected to political propaganda. In addition, dubious self-righteous indignation or outrage, often expressed by various states or prominent politicians at the occurrence of acts of terror have often masked the participation of those same states in international terrorism »¹⁷²⁶.

L'approche partielle et discriminatoire du terrorisme international a été dénoncée¹⁷²⁷. Les juristes TWAIL déplorent que le "politiquement correct" actuel interdise de revisiter le colonialisme, l'apartheid et les régimes de la Guerre froide comme des régimes "terroristes" par crainte de stéréotypes raciaux ou ethniques et de la résurgence de la xénophobie, de la discrimination et de l'intolérance. Ils ajoutent que cette censure n'invalide pas le racisme inhérent au droit international moderne¹⁷²⁸.

Ikechi précisait que "[t]his attitudinal bias in the evaluation of what constitutes terrorism is practically a convention and lies at the root of the West's denial of the manifold consequences of state terrorism perpetrated by powerful states like the United States".

Rejetant la définition occidentale du terrorisme centrée sur le terrorisme des entités non étatiques, et rappelant les attaques qualifiées de terrorisme d'État que les Etats-Unis auraient commises pendant notamment la période coloniale et la guerre froide, les Twailers déclaraient que « at no stage does "state terrorism" emerge as a figuration of thought in the evolution of the genres of the international law of war and humanitarian law, the customary and conventional right to self-defence, and the limits of conduct of

¹⁷²³ *Ibid.*, p. 10-12 par. 37 et 38.

¹⁷²⁴ *Ibid.*

¹⁷²⁵ *Ibid.*

¹⁷²⁶ I. Mgbeoji, « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 43, n° 1, 2005, p. 104.

¹⁷²⁷ Par discriminatoire, ils se réfèrent à la tendance de brandir toujours la même religion, les mêmes régions et les mêmes pays lorsqu'ils s'agit de parler de terrorisme international.

I. Mgbeoji, « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », *op. cit.*, p. 126 et suivants :

"the list of states involved in terrorism is a rerun of the usual suspects: Libya,⁴ Sudan,⁴ Syria, the defunct Soviet Union, Iraq, and Iran. The shrill rehash of this list by the Western media and lazy academics perpetuates the myth that the only terrorists in business are those who commit atrocities against western governments and their allies."

W.G. Sharp Sr., « The Use of Armed Force Against Terrorism: American Hegemony or Impotence? », *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, n° 1, 2000; H.E. Sheppard, « U.S. Actions to Freeze Assets of Terrorism: Manifest and Latent Implications for Latin America », *American University International Law Review*, vol. 17, n° 3, 2002, pp. 625-639.

L'on évoque ici "Iran, Iraq, PLO, Hamas, Syria, Sudan, Cuba, Al-Qaeda ».

¹⁷²⁸ I. Mgbeoji, « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », *op. cit.*, p. 115.

belligerent or military occupation. Unsurprisingly, the term "state terrorism" is, as yet, not a term of art in either international law diction or the United Nations' official epistemology; at best some communities of human rights activists use it"¹⁷²⁹.

Pourtant, selon les juristes TWAIL, la pratique du "terrorisme d'État" euro-américain était la norme et non l'exception. Ils insistaient sur la nécessité d'examiner les histoires des guerres coloniales de "terreur", de l'esclavage, du traitement brutal des peuples autochtones pendant la colonisation, ainsi que des multiples formes de conquête, de subjugation, d'occupation et d'apartheid coloniaux. Selon eux, la compréhension de la formation du droit international moderne ne peut plus ignorer pleinement l'histoire constitutive de la "terreur blanche"¹⁷³⁰.

Pour ce qui est de l'approche sectorielle des questions du terrorisme promue par les grandes puissances, les Twailers de la seconde génération rappelleront que "rather than deal with a generic concept of terrorism, international law began a case-by-case approach to the manifestations of terrorism. As such, there are numerous treaties and conventions on kidnappings, protection of nuclear materials, bombing of civilians, killing of diplomats, the financing of terrorism, hostage taking, et cetera, rather than a single treaty or convention with a generic definition of terrorism. Most of the treaties reflected international law's preoccupation with the fears of the West. By contrast, no similar global response was developed with respect to acts of terror perpetrated by Western regimes and their client states in the Third World"¹⁷³¹.

Les Twailers de la seconde génération ne semblaient pas manifester un quelconque intérêt à élaborer ou proposer une définition du terrorisme international. En revanche, proposant une méthode à adopter, ils proposaient que "only through a rigorous and dispassionate examination of what constitutes terror can modern international lawyers and international institutions escape the blinding rhetoric and righteous nationalistic indignation which has historically made their role in the struggle against terrorism difficult"¹⁷³². Ils mettaient en garde contre une approche inductive à la recherche de définition¹⁷³³.

Concernant les éléments constitutifs de la définition du terrorisme selon l'approche africaine, les juristes TWAIL ont développé une position spécifique. Pour la première génération, les mouvements de libération nationale (MLN) étaient un pilier central de leur lutte contre l'hégémonie des grandes puissances à l'époque

¹⁷²⁹ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p. 183.

¹⁷³⁰ I. Mgbeoji, « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », *op. cit.*, p. 106.

Voir aussi: K. Appiagyei-Atua, « Ethical Dimensions of Third-World Approaches to International Law (TWAIL): A Critical Review », *African Journal of Legal Studies*, vol. 8, n° 3-4, 2016, p.217.

¹⁷³¹ I. Mgbeoji, « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », *op. cit.*, p. 110.

¹⁷³² *Ibid.*, p.111.

¹⁷³³ *Ibid.*, p.113. Ikechi fait référence à Christopher Blakesley, Book Review of State Support of International Terrorism: Legal, Political, and Economic Dimensions by John Murphy (1992) 86 A.J.I.L. 428 at 429-30.

coloniale. Ils considéraient les MLN comme un instrument de combat légitime et s'opposaient fermement à l'assimilation de leurs actions au terrorisme international. La seconde génération de juristes TWAIL, tout en reconnaissant les actions des MLN comme une forme de résistance, les intègre dans un éventail plus large de stratégies de résistance¹⁷³⁴. En effet, si pour la première génération, les MLN représentaient le principal outil de résistance contre l'oppression, la seconde génération adopte une perspective plus étendue, axée sur les diverses modalités de résistance épistémique et idéationnelle aux hégémonies globales, comme le souligne Okafor¹⁷³⁵. Il est important de noter qu'un tel concept de résistance au droit international classique n'est pas exclusif à l'approche TWAIL¹⁷³⁶.

En définitive, l'application du concept de résistance au terrorisme par les juristes TWAIL varie selon la période, mais converge avec l'approche adoptée par les États africains, qui considéraient les actions entreprises dans le cadre de la lutte contre l'oppression comme un outil de résistance légitime distinct du terrorisme international.

C'est à la nature de ces changements que faisaient référence les grandes puissances.¹⁷³⁷

2. Terrorisme et droit international : la critique TWAIL de l'hégémonie

Les juristes TWAIL, à l'instar des États africains, mettent en lumière l'instrumentalisation du droit international, et en particulier du droit relatif au terrorisme international, par les grandes puissances afin de perpétuer leur domination. Ikechi Mgbeoji souligne ainsi la tendance des États puissants et des groupes d'intérêts établis à utiliser le fond et les forums du droit international pour protéger leurs intérêts étroits, menaçant la légitimité, la cohérence et l'équité de l'ordre juridique mondial. Il illustre comment la "guerre contre le terrorisme" facilite la transformation des intérêts et des convenances du monde occidental en faits juridiques, marginalisant simultanément les préoccupations du tiers-monde¹⁷³⁸.

¹⁷³⁴ Pour une compréhension plus large du concept de résistance: B. Rajagopal, « From Resistance to Renewal: The Third World, Social Movements and the Expansion of International Institutions », *Harvard International Law Journal*, vol. 41, n° 2, 2000; B. Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

L. Eslava et S. Pahuja, « Between resistance and reform: TWAIL and the Universality of international law », *op. cit.*

¹⁷³⁵ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p. 180.

¹⁷³⁶ F. Mégret, « Le droit international peut-il être un droit de résistance ? Dix conditions pour un renouveau de l'ambition normative internationale », *Études internationales*, vol. 39, n° 1, 2008, pp. 39-62.

¹⁷³⁷ P.-M. Martin, « Ingérable ingérence », in M. Hecquard-Théron et J. Krynen (éds), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2005, p. 350:

“La violation de la règle de droit international n'est pas une nouveauté. Celui qui en est l'auteur cherche le plus souvent une justification juridique [...] Par exemple, l'agresseur se prétend en légitime défense. Mais jusqu'ici, celui qui violait la règle soit recherchait l'exception qui en serait la justification, soit faisait inventer d'urgence par ses juristes une sorte d'exception temporaire ou régionale”.

¹⁷³⁸ I. Mgbeoji, « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », *op. cit.*, p. 106.

Cela commence au moment du processus de conceptualisation du droit international répondant aux intérêts exclusifs des grandes puissances et de leurs alliés. Ainsi, tel que nous avons contribué à l'expliquer dans la première partie de la thèse, et qui sera repris par certains twailers,

"[w]hile the current al-Qaeda threat is of course dangerous and worrisome, international lawyers will do well to remember that many third-world states have been subjected to qualitatively and quantitatively comparable (and even weightier) incidences of megaterrorism. The examples of Angola, Mozambique, and El Salvador that were discussed above are only a few of the all-too-many instances in which third-world states have been brutally attacked by, or at the instigation of, U.S.-led and U.S.-sponsored forces, or other covert or regular forces, leading to the massive loss of civilian lives. At no time were fundamental international norms rewritten for them as a result of the threats they then faced. These states were mostly required to work to defeat these threats within the legal framework established by the UN Charter and other such treaties"¹⁷³⁹.

Ainsi, des actes de violence d'une extrême gravité commis par les grandes puissances tendent à être exclus de la définition du terrorisme. L'exemple de Ben Laden, formé et financé par les États-Unis pour commettre des actes de terrorisme contre l'URSS durant la Guerre froide, illustre cette instrumentalisation. À cette époque, le terme "terroriste" ne lui était pas appliqué; au contraire, il était qualifié de "combattant de la liberté". Ce n'est que lorsque les États-Unis sont devenus la cible d'actions similaires que la qualification de "terrorisme" et de "terroriste" a été appliquée, et que les États soutenant ces actions ont été catégorisés comme soutenant le terrorisme international.

De plus, les grandes puissances tendent à promouvoir l'adoption de règles en matière de terrorisme qui servent ou défendent leurs propres intérêts. Gallié, citant Baxi, souligne que le changement majeur depuis le 11 septembre 2001 est l'occultation du terrorisme d'État, en particulier celui des États occidentaux qui, par le biais de multinationales notamment, soutiennent ou exercent des activités terroristes dans les pays du tiers-monde¹⁷⁴⁰.

Les juristes Twails ont également dénoncé l'expansion du rôle du Conseil de sécurité au lendemain du 11 septembre 2001, et au prétexte de la lutte contre le terrorisme. Selon eux, "[t]he expansive authority the Security Council has assumed in combating terrorism has fundamentally shifted its role from dealing with crises on a case-by-case basis to legislating entirely new rules of international law. Given the

¹⁷³⁹ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p. 183.

¹⁷⁴⁰ M. Gallié, « Les théories tiers-mondistes du droit international (twail) : Un renouvellement ? », *op. cit.*, p.28.

unrepresentative nature of the Security Council,[...] these new rules may very well represent the will of a tiny minority of the States in the world today”¹⁷⁴¹.

Une problématique centrale soulevée par les juristes TWAIL de la seconde génération concerne l'articulation complexe entre le terrorisme, le recours à la force, et les processus de reconstruction (infrastructurelle, politique, économique et sociale) des États ayant subi une intervention armée au nom de la lutte contre le terrorisme.

Concernant l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales, ils notent “[t]he "classical" norms of the law of nations die many a death in the process of the two "wars." [...] They destroy the classic foundations of comity between nation-states; re-write international law prohibition on recourse to aggression against equal sovereign states; [...]”¹⁷⁴². En effet, Baxi souligne que “the ongoing war on terror now almost totally erodes this institutionalized ethic of comity in international relations. The Taliban regime in Afghanistan, for example, rather remarkably reasserted the genre of classical comity norms when it insisted that the United States follow the old, and classical, norms of comity in international law and relations that rendered aggression a matter of last recourse”¹⁷⁴³.

Malgré le principe du recours à la force en dernier ressort et son encadrement par la Charte des Nations Unies, les grandes puissances, dans des situations liées à des attaques présumées de terrorisme international, ont souvent délaissé ces règles contraignantes, voire de *jus cogens*, arguant du caractère extraordinaire de ces situations¹⁷⁴⁴.

Les Twailers observent que “since 9/11, there has been a clamour to change and rethink international law and its doctrines on the use of force. Some scholars have in the heat of the moment called for pre-emptive strikes against terrorists”¹⁷⁴⁵. Selon Baxi, “together, American exceptionalism and the assertion of a right to preventive and pre-emptive war constitute the cornerstone of the “new” international law”¹⁷⁴⁶. Concernant

¹⁷⁴¹ J.T. Gathil, « Commerce, Conquest, and Wartime Confiscation », *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 31, 2006, p. 714.

¹⁷⁴² U. Baxi, « the war on terror and the war of terror: nomadic multitudes, aggressive incumbents, and the new international law - prefatory remarks on two wars », *op. cit.*, p.28.

Il convient de préciser que si le terme "comity" se réfère généralement à la courtoisie internationale, les règles régissant l'usage de la force constituent des normes juridiques contraignantes, et même de droit impératif (*jus cogens*), et non de simples actes de courtoisie entre États. Ce rappel est essentiel pour éviter toute confusion quant à la nature obligatoire de ces règles.

¹⁷⁴³ *Ibid.*

¹⁷⁴⁴ Sur ce point, voir le chapitre relatif à l'attitude des États-Unis et dans une moindre mesure des autres Puissances moyennes dans le cas Lockerbie. Deuxième Partie, Titre II Chapitre I Section II.

¹⁷⁴⁵ I. Mgbeoji, « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », p. 132.

¹⁷⁴⁶ U. Baxi, « the war on terror and the war of terror: nomadic multitudes, aggressive incumbents, and the new international law - prefatory remarks on two wars », *op. cit.*, p. 39.

la légitime défense préventive¹⁷⁴⁷, il est opportun de rappeler que les Etats-Unis n'en sont pas à leur première tentative¹⁷⁴⁸. Au lendemain du 11 septembre 2001, cette interprétation extensive du régime de la légitime défense – et la tentative de son application – a resurgi dans le discours des Etats-Unis¹⁷⁴⁹ appuyé par une doctrine minoritaire¹⁷⁵⁰.

Cette nouvelle conception du recours à la force dans la lutte contre le terrorisme international permettrait non seulement des actions ponctuelles contre des groupes non étatiques soutenus par des États dits "voyous", mais établirait les fondements d'un "nouveau" droit international par un ensemble complexe de droit individuel et collectif à la légitime défense "préemptive", de justifications d'un usage de la force non autorisé par l'ONU pour un "changement de régime" violent, et d'un mépris des normes établies du droit international humanitaire¹⁷⁵¹. L'idée sous-jacente est qu'une intervention armée d'une grande puissance dans un État, justifiée par la lutte contre le terrorisme et entraînant la destruction de ses infrastructures et institutions, permettrait ensuite à cette puissance d'imposer son modèle économique et social. Ceci s'effectuerait par un soutien financier, politique et militaire au nouveau régime, notamment via le financement ciblé de projets ministériels et d'ONG, contournant potentiellement les canaux gouvernementaux centraux, afin d'établir un partenariat stratégique aligné sur ses intérêts¹⁷⁵². Face à ces tentatives, rejetées par la majorité des États¹⁷⁵³ et de la jurisprudence, et contestées par la doctrine

¹⁷⁴⁷ En termes généraux, voir: M. O'Connell, « La doctrine américaine », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 49, 2003, pp. 3-16.

¹⁷⁴⁸ Ils n'étaient pas les seuls d'ailleurs. L'Etat d'Israël (voir notamment Résolutions du Conseil de sécurité: 508 et 509 (1982) ou encore S/RES/573 (1985), d'Afrique du Sud de l'apartheid et d'autres regimes racistes au cours de la période coloniale ou post-coloniale (des années 50' aux années 80/90'). Voir Partie II Titre I Chapitre II Section II.

¹⁷⁴⁹ Voir notamment le discours à la nation du président Bush du 7 octobre 2001.

“ We did not ask for this mission, but we will fulfill it. The name of today's military operation is Enduring Freedom. We defend not only our precious freedoms, but also the freedom of people everywhere to live and raise their children free from fear”.

(<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html>)

¹⁷⁵⁰ Voir notamment O. Corten et A. Verdebout, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 60, 2014, pp. 135-169;

O. Corten et F. Dubuisson, « Opération “liberté immuable” : une extension abusive du concept de légitime défense », *Annuaire Français de Droit International*, 2002.

Concernant les soutiens de la légitime défense préventive, voir notamment :

Y. Dinstein, *War, aggression and self-defence*, *op. cit.* pp. 213-219; C. Tiefer et M. Glennon, « Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism After Kosovo », *The American Journal of International Law*, vol. 96, 2002, p. 489 ; M. Drumbl, W.M. Reisman, D. Jinks, Y. Dinstein et M.J. Glennon, « Self-Defense in an Age of Terrorism », *Proceedings of the Annual Meeting , American Society of International Law*, vol. 97, 2003, pp. 150 et 152.

¹⁷⁵¹ O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p.35 ; C. Miéville, « War, Force and Revolution », *American Society of International Law Proceedings*, vol. 100, 2006, p. 274.

¹⁷⁵² Sur cette question voir notamment:

I. Tellidis, « Terrorism and Peacebuilding », in O.P. Richmond et G. Visoka (éds), *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 368-380 ; E. Stepanova, *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 2003.

¹⁷⁵³ O. Corten et al., *A critical introduction to international law*, *op. cit.* , p. 426.

classique¹⁷⁵⁴, les juristes TWAIL affirment que “we all must engage with the maxim that erects “a presumption against any right of the victors to reconstruct a defeated country” in terms of politics, economy, and culture. This task remains the more important because of the refractory effect of jus post bellum on the rationales of jus ad bello”¹⁷⁵⁵.

Selon ce schéma, le recours à la force au nom du terrorisme est lié à la reconstruction, permettant une intervention dans un État perçu comme hostile pour ensuite imposer un modèle politique et économique. Pour les TWAILers, « any attempt at laying the “new” foundations for international law pose grounds for grave anxiety when the militaristic production of collective human security as an international public good is presented as the only or the best alternative to meet the challenges of the “war of terror.” Any fundamental rethinking of the normativity of restraints on the use of force in international relations, solely in terms of a new hegemonic calculus, has little or no use for the old “shibboleths” such as the doctrine of sovereign equality of states, international human rights and humanitarian law, and the normative, human rights friendly, jurisprudence of the UN Charter. These do not hold any real potential, on this view, for the production of the international public good of collective human security”¹⁷⁵⁶. Khosla estime que “[t]he example that best illustrates this development is the war in Iraq. For TWAIL scholars, the usage of the pre-emption doctrine in Iraq is an appropriate example of the manner in which the principles of international law are selectively used and moulded for the interest of the first world”¹⁷⁵⁷.

James Gathil conclura que “finally, it is beyond dispute that, based on the doctrine of sources outlined [...] and the evidence of State practice studied [...], pre-emptive use of force where there is no armed attack has not

“They argue that the exceptional character of the situation requires urgent and firm measures all of which are justified by an inherent right to self-preservation . Such discourse has admittedly been sharply criticized [...]. As seen, most UN Member States regularly repeat that “Article 51 of the UN Charter is restrictive and should not be re-written or re-interpreted “ and emphasize the relevance of the international Court of justice’s case law (many statements by the Non-Aligned Movement can be cited in this sense). But their protests seem largely vain, at any event with respect to the more powerful states that continue to uphold and implement their broad conception of self-defence[...]”.

¹⁷⁵⁴ La relation entre terrorisme/revolution/changement de regime et recours à la force avait fait l’objet d’une table ronde organisée par la société américaine de droit international: “Roundtable-war,force and revolution”, American society of international law, Cambridge law, 2006.

¹⁷⁵⁵ O.C. Okafor, « The third world , international law, and the “post-9/11 Era: An introduction », *op. cit.*, p. 42
Voir aussi B. Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*, *op. cit.*

En termes généraux, voir A. Gilder, « Human Security, TWAIL, and the Importance of Self-Reflection in Our Own Scholarship », *NYU J Int’l L & Pol Online F*, vol. 54, 2021, pp. 1-13.

¹⁷⁵⁶ U. Baxi, « the war on terror and the war of terror: nomadic multitudes, aggressive incumbents, and the new international law - prefatory remarks on two wars », *op. cit.*, p. 39.

¹⁷⁵⁷ M. Khosla, « The TWAIL Discourse: The Emergence of a New Phase », *International Community Law Review*, vol. 9, 2007, p. 300.

been altered, and cannot easily be altered. As a normative guide, the prohibition of the use of force is, however, in danger”¹⁷⁵⁸.

En conclusion, l'analyse des juristes TWAIL révèle une instrumentalisation du droit international antiterroriste par les grandes puissances, perpétuant une domination héritée de l'histoire coloniale. Cette instrumentalisation se manifeste dans la définition sélective du terrorisme, l'occultation du terrorisme d'État, l'expansion du rôle du Conseil de sécurité et la remise en cause des principes fondamentaux régissant le recours à la force. La "guerre contre le terrorisme" apparaît ainsi comme un vecteur de redéfinition du droit international au service des intérêts hégémoniques, marginalisant les préoccupations du tiers-monde et menaçant l'ordre juridique international fondé sur l'égalité souveraine des États.

CONCLUSION

Au lendemain des attaques du 11 septembre 2001, au regard des initiatives de la superpuissance américaine un groupe de juriste des Twailers de la seconde génération s'est penché sur la problématique du terrorisme international. Ces auteurs estimaient que les instruments proposés par les Etats-Unis pour lutter contre le terrorisme international étaient un moyen pour perpétuer, par des moyens modernes, leur domination sur les pays du tiers-monde. La globalisation, le développement d'actions unilatérales et bilatérales au détriment du multilatéralisme et un certain usage du Conseil de sécurité en matière de terrorisme international, conjugués à des tentatives d'érosion des Etats périphériques favoriseraient une consolidation de la domination des grandes puissances sur les Etats périphériques. Par exemple, selon Chimni, « the state... diseggregating into its separate, functionally distinct parts. These parts -courts, regulatory agencies, executives, and even legislatures – are net-working with their counterparts abroad, creating a dense web of relations that constitutes a new, transgovernemental order. Today's international problems – terrorism, organised crime [...] – create and sustain these relations. ¹⁷⁵⁹».

Ce réseau, affaiblissant la souveraineté des États périphériques, se manifesterait par un contournement des souverainetés via l'influence des réseaux trans-gouvernementaux sur les décisions des États moins puissants, imposant les normes des grandes puissances en matière de lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Il se traduirait aussi par une harmonisation "par le bas" des politiques et législations, résultant de la coopération entre agences homologues et reflétant les priorités des États dominants, sans nécessiter de traités équitables. La légitimation de pratiques contestables s'opérerait par la création d'un consensus "technique" au sein de ces réseaux, validant certaines interprétations juridiques malgré les objections. Enfin,

¹⁷⁵⁸ J.T. Gathii, « Assessing Claims of a New Doctrine of Pre-Emptive War under the Doctrine of Sources », *Osgoode Hall Law Journal*, 2005, p.101.

¹⁷⁵⁹ B.S. Chimni, « International institutions today: an imperial global State in the making », *op. cit.*, p.17.

un renforcement d'intérêts spécifiques émergerait de relations privilégiées entre agences de régulation ou juridictions, favorisant l'adoption de normes servant les intérêts économiques ou sécuritaires des États dominants. L'idée de Chimni suggère ainsi un nouvel ordre de gouvernance internationale où l'influence des grandes puissances s'exerce subtilement via des réseaux entre fonctions étatiques, façonnant les pratiques et normes du droit international, y compris en matière de terrorisme, au-delà des mécanismes interétatiques traditionnels.

Contrairement à la première génération de TWAIL qui cherchait à définir le terrorisme et à identifier ses causes, la seconde génération s'est concentrée sur la mise en évidence des arguments développés par les États-Unis pour atteindre leurs objectifs hégémoniques. Ils rappellent que cette instrumentalisation du droit international à des fins de domination n'est pas nouvelle, trouvant des précédents dans l'esclavage et la colonisation ¹⁷⁶⁰. De nombreux points soulevés convergent avec l'approche africaine du terrorisme, notamment la notion de terrorisme d'État et l'assimilation de l'occupation à du terrorisme.

L'influence des États-Unis en matière de terrorisme international s'est avérée significative à divers niveaux. Selon certains twailers, « as a direct result of the Executive Order [of the president of the United States of america]], the United Nations passed Resolution 1373 »¹⁷⁶¹. Cette influence s'est également manifestée au

¹⁷⁶⁰ M. Sornarajah, « The Asian Perspective to International Law in the Age of Globalization », *Singapore Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, n° 2, 2001, pp. 284 – 285. “[I]nternational law that was shaped in the colonial era was not a neutral discipline but an instrument of naked power, skillfully dressed up so as to hide its objective of controlling the colonized world for the benefit of the colonial powers [and that] ... [t]hough the projection of power may be the object of the law [that is, international law], hiding such projection is a necessary one as it would otherwise provoke dissent and contempt for the rules so fashioned.”

O.C. Okafor, « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *op. cit.*, p. 187. “The structure of the newness argument that has been made in support of the imperial-style international law reforms that have been urged by the United States and some of its allies bears an unnerving resemblance to the structure of the kinds of newness claims that European powers deployed in the sixteenth and nineteenth centuries, and even much later, as they sought to legitimize their imperial conquests and occupations of the Third World”.

¹⁷⁶¹ I. Mgbeoji, « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », *op. cit.*, p. 127 ; J.E. Stromseth, « An Imperial Security Council? Implementing Security Council Resolutions 1373 and 1390 », *American society of international law*, vol. 97, 2003, pp. 41-54 ;

Sur la position des twails concernant les effets de l'adoption de la résolution 1373(2001), dans le cadre de la lutte contre le terrorisme:

J.T. Gathil, « Commerce, conquest, and wartime confiscation », *op. cit.*, p. 713.

sein de l'organisation des Etats américains (OEA)¹⁷⁶² et de l'organisation continentale africaine OUA¹⁷⁶³ et dans les Etats du tiers-monde de façon générale¹⁷⁶⁴.

Toutefois, ces tentatives d'imposer une vision unilatérale ont rencontré une résistance tant au niveau jurisprudentiel que doctrinal et dans la pratique de la majorité des États.

CONCLUSION DU TITRE I DE LA TROISIEME PARTIE

En conclusion, les attentats du 11 septembre 2001 ont constitué un *tournant paradigmatique* dans l'appréhension et l'évolution du *corpus juris* international relatif au terrorisme. Qu'ils soient interprétés comme une construction artificielle ou un catalyseur de mutations profondes, ces événements ont remodelé les priorités et les stratégies étatiques, en particulier celles des grandes puissances. La réponse américaine s'est traduite par un déploiement de mesures unilatérales, bilatérales et multilatérales, visant à projeter sa propre conception de la lutte antiterroriste, notamment par une réinterprétation sélective du droit international, singulièrement en matière de recours à la force.

Au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, les États africains ont réaffirmé leur opposition à l'assimilation des actions des mouvements de libération nationale à des actes de terrorisme, dénonçant la nature impérialiste du terrorisme d'État, notamment dans les contextes d'occupation et de politiques de domination. Ils ont plaidé pour une définition consensuelle du terrorisme international, rejetant toute approche sectorielle fragmentée, et ont insisté sur l'impératif d'adresser les causes profondes de la violence, telles que l'injustice, l'occupation et les inégalités socio-économiques.

¹⁷⁶² S/PV.4618, p.16. Intervention du représentant permanent de l'UA à l'ONU.

«Le 11 septembre 2002, reconnaissant le symbolique de cette date et pour mieux réaffirmer l'ancrage de la lutte anti-terroriste en Afrique dans la mouvance mondiale, l'Union africaine a organisé à Alger une réunion intergouvernementale de haut niveau sur le terrorisme en Afrique. Cette réunion a enregistré le nombre requis de ratifications de la Convention de 1999, qui entrera en vigueur dans les semaines à venir, ainsi que l'adoption d'un plan d'action dans le préambule duquel je lis : « La mise en œuvre de la Convention d'Alger devient urgente eu égard au rôle déterminant de l'Afrique dans la lutte universelle contre le terrorisme et à ses obligations juridiques dans le cadre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité [de l'ONU]. »

¹⁷⁶³ *Ibid.*, p.16. Intervention du représentant permanent de l'OUA: «Le 11 septembre 2002, reconnaissant le symbolique de cette date et pour mieux réaffirmer l'ancrage de la lutte anti-terroriste en Afrique dans la mouvance mondiale, l'Union africaine a organisé à Alger une réunion intergouvernementale de haut niveau sur le terrorisme en Afrique. Cette réunion a enregistré le nombre requis de ratifications de la Convention de 1999, qui entrera en vigueur dans les semaines à venir, ainsi que l'adoption d'un plan d'action dans le préambule duquel je lis : « La mise en œuvre de la Convention d'Alger devient urgente eu égard au rôle déterminant de l'Afrique dans la lutte universelle contre le terrorisme et à ses obligations juridiques dans le cadre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité [de l'ONU] ». Sur le plan bilatéral, depuis le 11 septembre 2001, tout mouvement de contestation sur le territoire de leur partenaire, contestation pouvant mettre en péril leurs intérêts est tout de suite qualifié de mouvement terroriste : Voir à ce sujet : C. Obi, « Nigeria's Niger Delta: Understanding the Complex Drivers of Violent Oil-related Conflict », *Africa Development*, vol. XXXIV, n° 2, 2009, p. 107.

¹⁷⁶⁴ B.E. Whitaker, « Exporting the Patriot Act? Democracy and the 'War on Terror' in the Third World », *op. cit.*

Dans cette perspective, les États africains ont privilégié une approche multilatérale, plaçant les Nations Unies au centre de la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Leur position prônant un cadre global et concerté axé sur la prévention, l'analyse des causes profondes et le respect scrupuleux du droit international contraste avec l'unilatéralisme américain.

Au sein du Conseil de sécurité, bien que certains États africains aient exprimé des réserves quant à l'extension de ses compétences, perçue comme un empiètement de la fonction exécutive vers la sphère législative, ces divergences de principe n'ont pas empêché une adhésion pragmatique à la mise en œuvre de certaines dispositions issues des résolutions du Conseil. En pratique, ces États ont manifesté leur engagement et leur conformité aux mécanismes établis, notamment le Comité des sanctions et le Comité contre le terrorisme (CCT).

Enfin, le discours des juristes TWAIL a mis en exergue les implications juridiques et politiques des tentatives américaines d'imposer une lecture novatrice du droit international, notamment en matière de recours à la force à travers le concept de légitime défense préventive. Ils ont critiqué cette flexibilisation du *jus ad bellum*, susceptible de légitimer des interventions militaires unilatérales sous couvert de lutte antiterroriste, au détriment des principes fondamentaux de souveraineté et de non-intervention.

En définitive, dans le contexte post-11 septembre, les États africains ont globalement maintenu leur approche principielle du terrorisme international, initiée dès 1970. Toutefois, face aux impératifs pragmatiques, aux réalités des rapports de force, et en raison d'accords bilatéraux ou de leurs propres intérêts, la majorité des États se sont pliés aux mesures unilatérales des États-Unis, souvent jugées *ultra vires* au regard du droit international. Il convient néanmoins de souligner l'influence notable de l'approche africaine sur la méthode de lutte antiterroriste sur le plan universel, orientant celle-ci vers une démarche préventive, sensible aux causes profondes, holistique, globale, intégrée et plus respectueuse du droit international, ancrée dans le multilatéralisme et la résistance aux dynamiques de domination. Cette perspective continue d'informer les débats internationaux, réaffirmant la centralité des Nations Unies et la nécessité d'un ordre mondial plus équitable, tout en n'empêchant pas un pragmatisme dans l'application de certaines résolutions du Conseil de sécurité, malgré les critiques de leur fondement, en reconnaissance de leur portée pratique et de leur caractère obligatoire.

Titre II: L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme international depuis le 11 septembre 2001

Ce Titre II analyse la perception et la réponse de l'Union africaine (UA) aux défis du terrorisme international, en considérant l'influence des attentats du 11 septembre 2001. Il mettra en lumière le caractère dynamique

de l'approche africaine du terrorisme et des mesures pour son élimination, soulignant que certains éléments sont restés constants depuis 1972, constituant le socle de cette approche, tandis que d'autres représentent des nouveautés.

Historiquement, lors de leurs indépendances et de la création de l'OUA en 1963, les États africains n'ont pas explicitement inscrit le terrorisme international dans leur Charte constitutive, privilégiant alors des défis sécuritaires existentiels. Malgré l'émergence d'une "approche africaine" du terrorisme après 1972 (suite à la Résolution 3034), il a fallu attendre 1999 pour que les États africains adoptent une Convention sur la prévention et l'élimination du terrorisme. Cette convention n'était d'ailleurs pas encore en vigueur au moment des attentats du 11 septembre 2001.

Les événements du 11 septembre 2001 ont considérablement modifié le paradigme international de la lutte contre le terrorisme. Il s'agit d'examiner comment ces événements ont influencé les institutions continentales africaines – notamment la place accordée au terrorisme lors du passage de l'OUA à l'UA, ou encore l'impact sur la Convention de l'OUA contre le terrorisme et son protocole de 2004. Nous analyserons si ces évolutions s'alignent sur les éléments constitutifs de l'approche africaine. Une question centrale sera de déterminer si les États africains ont maintenu leur approche sécuritaire ou si le nouveau contexte les a poussés à adopter une perspective multidimensionnelle conforme aux normes internationales prônées par eux-mêmes à l'Assemblée Générale et au Conseil de Sécurité. Une attention particulière sera portée au maintien de leur distinction entre terrorisme et lutte de libération nationale, ainsi qu'à la persistance de leur plaidoyer pour la recherche et l'élimination des causes profondes du terrorisme.

Par ailleurs, nous avons constaté que les positions exprimées par les États africains au sein des organes de l'ONU tels que l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité étaient à certains égards différentes de celles adoptées à l'échelle continentale, notamment concernant le champ d'application du droit à l'autodétermination des peuples ou les causes sous-jacentes du terrorisme. Nous vérifierons si ces positions ont évolué après 2001.

Ce chapitre examinera le cadre juridique de lutte contre le terrorisme adopté par l'UA. Nous vérifierons sa compatibilité avec le droit international sur le recours à la force et, surtout, sa cohérence avec l'approche africaine, qui a toujours placé le droit international et le Conseil de Sécurité au centre de l'emploi de la force contre le terrorisme.

Cette analyse sera concrétisée par l'étude de trois cas pratiques : la Somalie (AMISOM - Al-Shabaab), le Mali et le Nigeria (Boko Haram). Ces études de cas permettront de comprendre comment, dans certains contextes, le manque de démocratie, de bonne gouvernance ou la pauvreté peuvent mener à la radicalisation de positions, transformant des groupes socio-politiques en entités terroristes, soulignant ainsi l'importance de la prévention et de la prise en compte des causes sous-jacentes du phénomène. Elles interrogeront le processus de qualification de ces entités comme terroristes – et leur éventuel alignement avec les

classifications de l'ONU – et analyseront l'adoption de mesures attentives à ne pas entraver les actions de réconciliation nationale entre les autorités gouvernementales et les groupes qui, même temporairement, ont basculé dans le terrorisme ou y sont liés, le tout via une approche multisectorielle et multiforme. L'examen de ces cas pratiques permettra de faire un état des approches restées constantes, des éléments abandonnés car obsolètes, et des éléments de nouveauté. Enfin, nous verrons si la lutte antiterroriste en Afrique a engendré de nouvelles formes de mandats pour les missions de stabilisation des organisations internationales et régionales.

Dans un premier chapitre, nous analyserons d'une part l'impact de l'influence américaine sur les réformes institutionnelles au sein de l'UA en matière de terrorisme international (Section I), et d'autre part, la manière dont l'UA a intégré une approche africaine dans la lutte contre le terrorisme à travers l'adoption d'une approche multidimensionnelle de l'antiterrorisme (Section II).

Ensuite, dans un second chapitre, nous explorerons le droit de recours à la force par l'UA dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international (Section I) et sa mise en œuvre pratique (Section II).

Chapitre I. Vers une institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme international

Ce premier chapitre examinera comment la réponse africaine au terrorisme a évolué. Il s'articulera en deux sections.

La Section I s'intéressera d'abord à l'Acte constitutif de l'UA comme point de départ de cette structuration juridique (A), puis analysera le rôle du 11 septembre comme catalyseur de la réponse antiterroriste de l'UA (B).

Ensuite, la Section II développera l'évolution de l'approche africaine, passant d'une logique purement sécuritaire à une multidimensionnalité (A). Cette analyse inclura la distinction cruciale entre terrorisme et lutte de libération nationale, ainsi que la recherche des causes profondes du terrorisme. Enfin, nous aborderons l'institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme international au sein de l'Union africaine dans l'ère post-11 septembre 2001 (B).

Section I. Acte constitutif et catalyseur du 11 septembre : la structuration antiterroriste de l'UA

A. L'Acte constitutif de l'UA et le terrorisme : point de départ d'une structuration juridique

La Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1963 ne fait pas mention expresse du terrorisme ni des actes de terrorisme. Cependant, lors de la transition de l'OUA à l'Union africaine (UA), les dirigeants

africains ont jugé pertinent d'inscrire la condamnation du terrorisme dans l'acte constitutif de cette dernière. En effet, à l'article 4, qui énonce les principes de l'organisation, il est stipulé que l'Union africaine condamne les actes de terrorisme¹⁷⁶⁵.

Il convient de noter que, dans le cadre de cet acte constitutif, le terme « actes de terrorisme » a été retenu plutôt que « terrorisme ». Ce choix terminologique s'inscrit dans la continuité de la Convention de l'OUA de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, laquelle définit spécifiquement les "actes de terrorisme" sans proposer une définition exhaustive du "terrorisme"¹⁷⁶⁶. Par conséquent, le choix de la formulation retenue dans l'Acte constitutif renvoie à cette définition restrictive et précise, témoignant d'une cohérence juridique avec les engagements conventionnels africains en la matière.

B. Le 11 septembre comme catalyseur : la structuration de la réponse antiterroriste de l'UA

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, la réponse de l'Union africaine (UA) s'est articulée à plusieurs niveaux. Lors d'un débat au Conseil de sécurité, le représentant permanent de l'Union africaine a souligné que le 11 septembre 2002, pour marquer l'importance de cette date et réaffirmer l'engagement de l'Afrique dans la lutte mondiale contre le terrorisme, l'Union africaine a organisé une réunion intergouvernementale de haut niveau à Alger. Cette rencontre a permis de progresser vers la ratification de la convention de l'OUA de 1999 et d'adopter un plan d'action. Le préambule de ce plan stipule que la mise en œuvre de la convention d'Alger devient urgente, compte tenu du rôle déterminant de l'Afrique dans la lutte mondiale contre le terrorisme et de ses obligations au regard de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU¹⁷⁶⁷. Précédemment, un mois après les événements du 11 septembre 2001, le président de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) avait convoqué un sommet extraordinaire qui avait abouti à l'adoption de la « Déclaration contre le terrorisme »¹⁷⁶⁸ un pacte moins contraignant que la Convention d'Alger de 1999, qui n'avait alors recueilli que peu de ratifications. Cette déclaration constituait un appel pressant à la ratification

¹⁷⁶⁵ Article 4 (o) de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, Lomé, 11 juillet 2000 .

¹⁷⁶⁶ Relativement au choix par l'OUA du terme "acte de terrorisme" au lieu et en place de "terrorisme", se référer au chapitre concernant la Convention de 1999.

H. Boukrif, « Les organisations sous-régionales africaines et le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », *op. cit.* p. 755 note de bas de page 6: Selon Boukrif, "Le Comité d'experts gouvernementaux, ayant certainement en mémoire l'interminable débat aux Nations Unies sur la définition de l'agression, a préféré éviter un débat similaire sur le contenu et la nature juridique du terrorisme, pour s'en tenir à celle de l'acte terroriste dont la matérialité des conséquences et l'identité des auteurs sont plus faciles à établir".

¹⁷⁶⁷ S/PV.4618 , p.16.

¹⁷⁶⁸ Union africaine, Déclaration de Dakar contre le terrorisme (Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de gouvernement), 17 octobre 2001.

de la convention de 1999¹⁷⁶⁹ et réaffirmait le rejet catégorique du terrorisme par les États membres, tout en soulignant ses effets destructeurs sur le développement et la stabilité du continent¹⁷⁷⁰.

Dans cette même période, l'adoption du Plan d'action de la réunion intergouvernementale de haut niveau de l'Union africaine sur le terrorisme en Afrique (11-14 septembre 2002)¹⁷⁷¹ représente une étape fondamentale. Ce plan esquisse une vision moderne et anticipatrice de l'UA en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme international.

L'articulation conjointe de la convention de 1999 et de la résolution 1373 (2001)¹⁷⁷² illustre la volonté africaine de synergie avec le Conseil de sécurité, sans pour autant renoncer à la nécessité d'une action juste, équitable et conforme au droit international.

Le Plan d'action intégrait également la spécificité africaine en abordant les causes profondes du terrorisme, reconnaissant le lien entre la pauvreté, la marginalisation et l'émergence de l'extrémisme violent¹⁷⁷³. Il comprenait un volet sécuritaire¹⁷⁷⁴ et mettait en avant la coordination régionale, continentale et internationale, ainsi que le rôle des organes clés de l'UA dans la lutte contre le terrorisme notamment le Conseil de paix et de sécurité, la Commission et le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme. Ces éléments constituent les prémices d'une institutionnalisation de la prévention et de la lutte contre le terrorisme international au sein de l'Union africaine¹⁷⁷⁵.

¹⁷⁶⁹ Réunion inter-gouvernementale de Haut-Niveau de l'Union Africaine sur le terrorisme en Afrique, Plan d'action de la réunion inter-gouvernementale de haut niveau de l'union africaine sur le terrorisme en afrique, Alger, 11-14 septembre 2002, Mtg/HLIG/Conv.Terror/Plan.(I) , par.2.

Voir aussi l'article de l'orient : https://www.lorientlejour.com/article/354455/Le_sommet_de_Dakar_adopte_-_une_%253C%253C_declaration_contre_le_terrorisme_%253E%253E.html.

¹⁷⁷⁰ Plan d'action de la réunion inter-gouvernementale de haut niveau de l'union africaine sur le terrorisme en afrique, par.2.

¹⁷⁷¹ Mtg/HLIG/Conv.Terror/Plan.(I)

¹⁷⁷² A cela on peut ajouter la mention, au paragraphe 5 du Plan , de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine qui fait allusion, en guise de rappel, des principes de l'UA concernant la condamnation des actes terroristes.

¹⁷⁷³ Concernant le concept d'extremisme violent": J. Karlsrud, « Towards UN counter-terrorism operations? », *Third World Quarterly*, vol. 38, n° 6, 2017, pp. 1217:

"UN Security Council Resolution 1373, adopted on 28 September 2001 in the aftermath of the 9/11 attacks, established a mandate for member states to prevent and counter terrorist attacks. In the early years, there was considerable emphasis on the kinetic and law-enforcement dimensions of this agenda. The move from terrorism to violent extremism was significant, as it opened the way for engaging a wider set of actors and tools. Discursively, it was pushed forward by the George W. Bush administration in 2005, when it acknowledged the limits of the Global War on Terror (GWOT), and moved towards 'Struggle against Violent Extremism' (SAVE).14 In recent years, this agenda has been conceptualised as countering and preventing violent extremism [...]."

Plan d'action de la réunion inter-gouvernementale de haut niveau de l'union africaine sur le terrorisme en Afrique, par. 10.e.

¹⁷⁷⁴ *Ibid.*, III. Dispositifs spécifiques . A. Police et contrôle des frontières; Mesures dans le domaine législatif et judiciaire et Repression du financement du terrorisme.

¹⁷⁷⁵ *Ibid.*, E. Coordination aux niveaux régional, continental et international; F. Rôle du Conseil de Paix et de Sécurité; G. Le rôle de la Commission. H. Le Centre Africain d'Etude et de Recherche sur le terrorisme.

Dans le prolongement de ce plan, le Conseil exécutif de l'UA ¹⁷⁷⁶ adoptait une décision sur le projet de protocole sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ¹⁷⁷⁷ recommandant son approbation par la Conférence de l'Union ¹⁷⁷⁸, ce qui fut fait quelques mois plus tard ¹⁷⁷⁹. La Conférence demandait alors à la Commission de prendre les mesures nécessaires pour accélérer l'entrée en vigueur du protocole et assurer la mise en œuvre effective de la convention et du plan d'action d'Alger ¹⁷⁸⁰.

Section II : Prisme africain : vers une approche multidimensionnelle de l'antiterrorisme

A. De la sécurité à la multidimensionnalité : l'approche africaine de l'antiterrorisme

1. Approche générale : d'une approche exclusivement sécuritaire à une approche multidimensionnelle

Adopté dans le but de « renforcer la mise en œuvre efficace de la Convention » de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ¹⁷⁸¹, le protocole subséquent marque une inflexion notable par rapport à l'approche initiale de l'organisation continentale. Si la convention de 1999 privilégiait une perspective sécuritaire face à la menace existentielle que représente le terrorisme pour de nombreux États africains, le protocole introduit une vision plus holistique. Reconnaisant que les carences étatiques dans la gestion de ce phénomène peuvent engendrer des risques de désintégration, les États africains ont progressivement intégré des dimensions telles que le développement, la bonne gouvernance et la démocratie dans leur stratégie antiterroriste ¹⁷⁸². Cette évolution se reflète dans les textes de l'Union africaine, qui mettent désormais l'accent sur la nécessité d'examiner les causes profondes du terrorisme ¹⁷⁸³, témoignant d'une volonté d'adopter une réponse globale et durable.

¹⁷⁷⁶ Le "Conseil exécutif" est le Conseil des Ministres de l'Union (Art.1 de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine". Il s'agit de l'un des Organes de l'Union (Art.5(b)) de l'Acte Constitutif de l'UA). Concernant sa composition et ses compétences, voir des articles 10 à 13.

¹⁷⁷⁷ Conseil exécutif de l'Union Africaine, 25 juin – 3 juillet 2004, Addis-Abeba, EX/CL/Doc.125(V).

¹⁷⁷⁸ *Ibid.*, par. 3.

¹⁷⁷⁹ Conférence de l'Union africaine, 6-8 juillet 2004, Addis-Abeba (Ethiopie), Assembly/AU/Decl.36(III) Version Révisée, Décision sur le projet de Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Doc. EX.CL/111(V).

¹⁷⁸⁰ *Ibid.*, Par.2

¹⁷⁸¹ Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Addis-Abeba, le 8 juillet 2004, article 2.2. (Objet)

¹⁷⁸² *Ibid.*, Alinéa 1 et 14 du préambule.

¹⁷⁸³ *Ibid.*, Alinéa 4 du préambule.

La question de l'exigence de l'étude des causes profondes du terrorisme international, bien qu'étant centrale dans la position des Etats africains à l'échelle des organes de l'ONU, elle n'avait pas été évoqué dans la Convention de 1999. A l'époque, l'approche sur la lutte contre le terrorisme au niveau continental était focalisée sur une approche repressive.

Dans cette optique, l'Union africaine revendique un rôle central, affirmant son engagement à une « participation active, coopération et coordination de l'Afrique avec la communauté internationale dans sa détermination à combattre et éradiquer le terrorisme »¹⁷⁸⁴, soulignant ainsi sa volonté de collaborer étroitement avec d'autres acteurs internationaux. Quant à la position des États membres sur la notion de terrorisme international, ils maintiennent une cohérence sur l'importance d'une approche intégrant les spécificités du continent, tout en s'inscrivant dans le cadre des instruments juridiques internationaux.

2. Distinction entre terrorisme et lutte de libération nationale

On le rappelle, l'article 3 de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme pose un principe fondamental en stipulant que « la lutte menée par les peuples en conformité avec les principes du droit international, pour la libération ou leur auto-détermination, y compris la lutte armée contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères, ne sont pas considérés comme des actes terroristes »¹⁷⁸⁵. Ce principe, qui n'a pas été remis en question lors de l'adoption du protocole, témoigne d'une position constante des États membres de l'UA. Cette posture reflète une reconnaissance des luttes historiques et potentielles pour la libération et l'autodétermination¹⁷⁸⁶, et plus concrètement un devoir de solidarité vis-à-vis du peuple palestinien¹⁷⁸⁷.

3. Recherche des causes profondes du terrorisme

¹⁷⁸⁴ *Ibid.*, Alinéa 6 du préambule

¹⁷⁸⁵ Déjà affirmée dans la Convention contre le terrorisme de 1999, cette position sera réitérée dans une résolution de l'Union parlementaire africaine de l'UA:

Union Parlementaire Africaine, 37^{ème} Conférence à Rabat (Maroc) les 1^{er} et 2 novembre 2014, Résolution sur "la lutte des pays africains contre le terrorisme sous toutes ses formes à travers le renforcement des capacités nationales et la promotion de la coopération internationale dans ce domaine, R.136/37/14, Alinéa 2.

¹⁷⁸⁶ Cette position avait été rappelé lors du sommet des Pays non-alignés:

13th Summit Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement, Kuala Lumpur (Malaysia), 24-25 February 2003, Final Document, General Assembly, Security Council, A/57/759-S/2003/332, par. 106:

"The Heads of State or Government rejected recent attempts to equate the legitimate struggle of peoples under colonial or alien domination and foreign occupation, for selfdetermination and national liberation with terrorism in order to prolong occupation and oppression of the innocent people with impunity".

Voir aussi G. Feuer, *Le retour des Non-Alignés sur la scène internationale. Changement et continuité*, Centre Thucydide, 2008, p.83.

¹⁷⁸⁷ Sur ce dernier point, voir la Déclaration de la Conférence de l'Union:

Conférence de l'Union Africaine, 17-18 juillet 2016. Kigali (Rwanda), Assembly/AU/Decl.2 (XXII), Déclaration sur la situation en Palestine et au Moyen-Orient, Doc. EX.CL/961 (XXIX).

"NOUS, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine, [...]

REAFFIRMANT notre soutien total au peuple palestinien sous la direction de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) dans leur quête de la restauration de leurs droits légitimes de créer un Etat indépendant [...]

DEMANDANT EN OUTRE qu'Israël s'abstienne de poser des actes de terrorisme à l'encontre des populations civiles de la Palestine".

L'adoption du protocole à la convention de 1999 a marqué un tournant dans l'approche africaine du terrorisme, en accordant une importance accrue à l'examen de ses causes profondes. Les États membres de l'Union Africaine (UA) se sont fixé pour objectif de s'attaquer tant aux racines du terrorisme qu'aux conditions qui favorisent sa propagation.

Cette exigence, réaffirmée à plusieurs reprises dans le plan d'action¹⁷⁸⁸, le protocole à la convention¹⁷⁸⁹, et les décisions et déclarations des organes de l'UA, se distingue de l'approche adoptée par les États africains au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) et du Conseil de sécurité (CSNU). Alors que ces derniers mettaient l'accent sur le terrorisme d'État (les causes sous-jacentes liées à des facteurs externes comme la colonisation, l'apartheid ou l'occupation), l'UA a, quant à elle, privilégié l'analyse des facteurs internes au continent africain.

En effet, si les États africains avaient déjà, dès les années 1970, souligné à l'ONU le rôle de la pauvreté, de la frustration et des inégalités dans l'émergence du terrorisme, ces facteurs étaient alors perçus comme une conséquence des politiques de domination des grandes puissances. Désormais, les États membres de l'UA semblent assumer une responsabilité accrue dans la genèse et la résolution de ces causes profondes.

Dans un communiqué, le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA "insistait sur la nécessité d'adopter des approches globales et multidimensionnelles à l'échelle du gouvernement et de la société, [...] qui s'attaquent efficacement à toutes les causes profondes structurelles et fondamentales, aux moteurs et aux facteurs possibles qui facilitent la radicalisation et l'extrémisme violent"¹⁷⁹⁰. Pour y parvenir, le CPS, dans un communiqué ultérieur, évoquait le caractère "impérieux d'adopter des approches globales nationales, régionales et continentales pour répondre au fléau croissant du terrorisme et remédier à ses causes profondes"¹⁷⁹¹.

Cette démarche requiert une coopération à plusieurs niveaux : horizontalement, au niveau national avec l'implication de la société civile, du secteur privé, des chefs traditionnels et verticalement, entre l'État, les organisations sous-régionales, continentales et universelles¹⁷⁹².

¹⁷⁸⁸ Plan d'action de la réunion inter-gouvernementale de haut niveau de l'union africaine sur le terrorisme en afrique, Art.10.e.

"promouvoir des politiques visant à s'attaquer aux causes profondes du terrorisme, en particulier la pauvreté, la privation et la marginalisation".

¹⁷⁸⁹ Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Addis-Abeba, le 8 juillet 2004 , alinéa 4 du préambule.

"Ayant à l'esprit que les causes profondes du terrorisme sont complexes et qu'il faut les combattre d'une manière globale".

¹⁷⁹⁰ Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine. 1111e réunion (niveau ministériel). PSC/MIN/COMM.1111(2022). 7 Octobre 2022. Addis-Abeba (Ethiopie), par.8

¹⁷⁹¹ Conseil de Paix et de Sécurité, PSC/PR/COMM.1182 (2023), 27 octobre 2023, Addis-Abeba (Ethiopie) , par. 7.

¹⁷⁹² Voir notamment Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, 957ème réunion, PSC/PR/COMM,(CMLVII), 20 octobre 2020.

L'Union parlementaire africaine¹⁷⁹³ joue également un rôle crucial à cet égard, en encourageant les parlements nationaux à soutenir les efforts gouvernementaux dans la lutte contre le terrorisme et ses causes profondes. Cet organe se déclare ainsi “convaincu[...] que les Parlements ont un grand rôle prépondérant à jouer dans la lutte contre le terrorisme et l’élimination de ses causes profondes, [...] [il met] l’accent sur la nécessité de la coopération internationale et de l’implication de l’ONU et de l’Union Africaine dans la lutte contre le terrorisme, ses causes profondes [...] [et surtout, il] appelle les Parlements à soutenir et à faciliter les efforts de leurs Gouvernements dans leur lutte contre le terrorisme et de ses causes profondes”¹⁷⁹⁴.

Les causes profondes identifiées par l'UA, spécifiques au contexte africain, tout comme les solutions envisagées, incluent les conflits intra-étatiques¹⁷⁹⁵ et les conflits internes entraînant des interventions militaires extérieures¹⁷⁹⁶ ; les conséquences de politiques économiques et sociales défaillantes, l'analphabétisme et le chômage¹⁷⁹⁷, qui engendrent la paupérisation et l'aggravation des inégalités sociales notamment en ce qui concerne l'accès aux bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles; le manque de pratique démocratique, l'absence d'État de droit et l'instabilité politique, l'absence d'État de droit, et le refus d'une alternance pacifique au pouvoir¹⁷⁹⁸; la configuration géographique et sociale du continent, caractérisée par des frontières poreuses et une mobilité élevée des groupes terroristes et de leurs réseaux, qui contribuent à internationaliser le phénomène¹⁷⁹⁹; les zones faiblement couvertes sur les plans sécuritaire

Voir aussi l’intervention du président de la Commission africaine. Session Extraordinaire de l’Autorité des Chefs d’Etat et de Gouvernement de la CEDEAO sur la lutte contre le terrorisme, 14 septembre 2019. Ouagadougou, Burkina Faso.

¹⁷⁹³ Union Parlementaire Africaine, Résolution sur “La lutte des pays africains contre le terrorisme sous toutes ses formes à travers le renforcement des capacités nationales et la promotion de la coopération internationale dans ce domaine”, 37ème Conférence à Rabat (Maroc), R.136/37/14, 1 et 2 novembre 2014.

Ou encore Union interparlementaire - Organisation des Nations Unies, Conférence régionale UIP-ONU. L’engagement des parlements dans la lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel, Niamey(Niger), 12-14 juin 2019. Organisé conjointement par l’Assemblée nationale du Niger, l’Union interparlementaire (UIP), le Bureau des Nations Unies contre le terrorisme (BLT) et l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

¹⁷⁹⁴ *Ibid*, alinéa n et r du préambule; Par. 19.

¹⁷⁹⁵ Les conflits intra-étatique découlant sur la création de groupe terroriste – ou qualifiés comme tel par les autorités étatiques ou par certaines grandes puissances – sont de différentes natures: velléité de secession ou de certaines formes d’autonomie de certains groupes, conflit entre nomade et pasteurs du fait notamment du changement climatique -, frustration de certaines communautés relativement à l’exploitation par certaines multinationales des ressources naturelles.

Union Parlementaire Africaine, Résolution sur “La lutte des pays africains contre le terrorisme sous toutes ses formes à travers le renforcement des capacités nationales et la promotion de la coopération internationale dans ce domaine”, Alinéa g.

¹⁷⁹⁶ Intervention militaire de 2011 en Libye sous l’égide de l’Organisation des Nations unies déroulée entre le 19 mars 2011 et le 31 octobre 2011 en conformité avec la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies.

¹⁷⁹⁷ Convention de l’Union Africaine sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey, Malabo (Guinée Equatoriale), 27 juin 2014, alinéa f.

¹⁷⁹⁸ 16ème session extraordinaire de la Conférence de l’Union africaine sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique en Afrique, Malabo, Guinée Equatoriale, 28 mai 2022, Ext/Assembly/AU/Decl. (XVI).B. Sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement , par.9.

¹⁷⁹⁹ Réunion inter-gouvernementale du Haut niveau de l’Union africaine sur le terrorisme en Afrique. Mtg/HLIG/Conv.Terror/Plan.(I) , par. 7.

et administratif, les mouvements transfrontaliers illégaux de personnes et de marchandises, ainsi que la criminalité transnationale organisée, comme l'enlèvement contre rançon¹⁸⁰⁰.

Le CPS souligne la responsabilité première des États membres dans la lutte contre la pauvreté et le sous-développement, ainsi que dans la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme violent. À cet égard, il encourage les États à redoubler d'efforts pour remédier aux déficits de gouvernance, renforcer les institutions étatiques, adopter des politiques inclusives et être attentifs aux griefs légitimes, en particulier ceux des sections marginalisées et défavorisées de la société¹⁸⁰¹.

Ainsi, les causes profondes du terrorisme, initialement perçues comme résultant de facteurs externes imposés par les grandes puissances, sont désormais appréhendées dans une dimension à la fois continentale et locale.

Tout en continuant de dénoncer l'ingérence étrangère, qui compromet les efforts de paix et aggrave les crises¹⁸⁰², l'UA exprime sa vive préoccupation face aux liens croissants entre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée, ainsi qu'au rôle d'acteurs extérieurs soutenant le terrorisme¹⁸⁰³.

Dans sa stratégie de lutte contre le terrorisme, l'UA met l'accent sur l'implication des chefs communautaires, religieux et traditionnels, ainsi que d'autres leaders similaires, pour contribuer à l'élimination de ces causes profondes. Depuis les années 2000, l'organisation a également mis en place des institutions dédiées à cette lutte, renforçant ainsi sa capacité à suivre et à coordonner les actions sur le continent.

B. Institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme international : l'ère post-11 septembre 2001 au sein de l'Union africaine

L'institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme par l'UA marque la centralité croissante de ce phénomène pour les États africains. Reste à savoir si cette structure reflétera l'approche africaine en matière de prévention et d'élimination du terrorisme international. L'organisation institutionnelle mettra-t-elle en avant la centralité du Conseil de Sécurité et l'impératif de coopération entre les organisations sous-régionales, régionales et internationales, comme le préconise la vision africaine de la lutte antiterroriste.

¹⁸⁰⁰ Voir notamment : Conférence de l'Union Africaine, Décision contre le paiement de rançon aux groupes terroristes Treizième session ordinaire, Syrte (Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste), 1-3 juillet 2009, Assembly/AU/Dec.256 (XIII) . Selon l'UA, "le versement de rançons constitue l'un des principaux modes de financement du terrorisme international". Par. 2.

¹⁸⁰¹ Conseil de Paix et de sécurité, 1111e réunion (niveau ministériel), PSC/MIN/COMM.1111(2022), Addis-Abeba (Ethiopie), 7 Octobre 2022, par. 2.

¹⁸⁰² Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, PSC/PR/COMM.1182 (2023), Addis-Abeba (Ethiopie), 27 octobre 2023 , par. 9.

¹⁸⁰³ *Ibid.*, par.2.

En effet, sur le plan institutionnel africain, la lutte contre le terrorisme international est un phénomène relativement récent. Bien que les États africains aient dénoncé le terrorisme au sein des instances internationales (Conseil de sécurité des Nations Unies et Assemblée générale) dès les indépendances, ce concept n'apparaît pas dans la charte fondatrice de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). La Convention africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, adoptée en 1999 et entrée en vigueur en 2002 à la suite des attentats du 11 septembre 2001, ne prévoyait pas de structures spécifiques pour son application. L'institutionnalisation effective de cette lutte a débuté avec la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA).

Nous analyserons ici les mécanismes institutionnels mis en place par l'UA pour la prévention, le suivi, la coopération, le financement et le recours à la force contre le terrorisme.

À cet égard, la première structure institutionnelle pertinente est le Comité de coordination de l'OUA pour la libération de l'Afrique (CLA-OUA)¹⁸⁰⁴. Ce comité apportait un soutien politique, militaire et économique aux mouvements de libération nationale dans leur lutte contre les politiques coloniales, considérées par les États africains comme des actes de terrorisme. Cependant, à cette époque, le terme "terrorisme international" n'était pas utilisé dans ces instances.

La première mention d'une structure institutionnelle chargée de la lutte contre le terrorisme figure dans le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (CPS). Adopté pour remplacer la Déclaration du Caire de 1993¹⁸⁰⁵, critiquée pour son incapacité à répondre aux crises africaines¹⁸⁰⁶, et dans un souci de dynamisation face aux nouveaux défis¹⁸⁰⁷, le CPS constitue le pilier central de ce qui est communément appelé l'architecture africaine de paix et de sécurité¹⁸⁰⁸. Ce protocole stipule que « conjointement avec le Président de la Commission [l'Union Africaine], le Conseil de paix et de sécurité

¹⁸⁰⁴ Voir Partie I, Titre II, Chapitre I, Section I, B.1. La Charte de l'OUA et la lutte contre le terrorisme, p. 79.

¹⁸⁰⁵ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, Première session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, Durban (Afrique du Sud), le 9 juillet 2002, alinéa 4 du Préambule. "Dans sa décision AHG/Dec.160 (XXXVII) adoptée par la 37ème session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, tenue à Lusaka (Zambie), du 9 au 11 juillet 2001, décision par laquelle la Conférence a décidé d'incorporer l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en tant qu'organe de l'Union, conformément à l'Article 5(2) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, et demandé au Secrétaire général de procéder à la révision des structures, procédures et méthodes de travail de l'Organe central, y compris la possibilité de changer son appellation". Aussi Art.2.1.

¹⁸⁰⁶ Le Mécanisme avait été critiqué pour son incapacité de prévenir, de gérer et de régler des conflits d'une grande ampleur en Afrique. Voir M. Muyangwa et M.A. Vogt, « An assessment of the OAU Mechanism for conflict prevention, management and Resolution, 1993-2000 », International Peace Academy, New York, 2000, p.11 et suivants.

¹⁸⁰⁷ Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Caire, 1993.

Dans la Déclaration du Caire de 1993 à l'occasion du trentième anniversaire de l'OUA., aucune référence spécifique n'est faite au terrorisme et aux modalités en vue de sa prévention et de sa gestion.

¹⁸⁰⁸ L'Architecture africaine de paix et de sécurité. La feuille de route de l'Union africaine pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. (<https://www.peaceau.org/uploads/architecture-africaine-de-paix-et-de-security-apsa-2-.pdf>).

[...] assure la mise en œuvre de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et des autres conventions et instruments internationaux, continentaux et régionaux pertinents, et harmonise et coordonne les efforts visant à combattre le terrorisme international, au niveau continental et régional ».¹⁸⁰⁹ Ce renvoi à la convention de l'OUA ainsi qu'aux conventions et instruments internationaux démontre l'adhésion des Etats membres de l'Union africaine aux dispositions adoptées à l'échelle universelle en matière de terrorisme international.

Le protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine stipule également que le CPS doit « harmoniser et coordonner les efforts en matière de lutte contre le terrorisme international »¹⁸¹⁰. À cet égard, le protocole à la convention de 1999 a pour objectif principal de renforcer la mise en œuvre effective de la convention et de donner effet à l'article 3(d) du protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, sur la nécessité de coordonner et d'harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme sous tous ses aspects, ainsi que sur la mise en œuvre des autres instruments internationaux pertinents¹⁸¹¹.

Cela illustre l'approche africaine de la lutte contre le terrorisme, fondée sur la mutualisation des moyens et des ressources, affirmant que cette lutte relève d'une démarche multilatérale plutôt qu'individuelle. A cet égard, il est stipulé que « les Etats membres reconnaissent qu'en s'acquittant de ses devoirs au terme du présent Protocole, le Conseil de paix et de sécurité agit en leur nom [et] conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de paix et de sécurité, conformément à l'Acte constitutif »¹⁸¹².

Dans la mise en œuvre des dispositions de la convention de 1999, et en vertu de l'article 7.1.i du protocole relatif à la création du CPS, ce dernier s'appuie sur les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits¹⁸¹³. En matière de lutte contre le terrorisme, le CPS et le Président de la Commission harmonisent et coordonnent leurs activités, travaillent en étroite collaboration¹⁸¹⁴. Les mécanismes régionaux jouent un rôle complémentaire dans la mise en œuvre du protocole et de la convention de l'OUA contre le terrorisme. Le caractère multidimensionnel de l'approche africaine en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme international est conforté par la coopération en la matière du CPS avec le Parlement panafricain¹⁸¹⁵, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁸¹⁶ ainsi que les

¹⁸⁰⁹ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, art.7.1.i.

¹⁸¹⁰ *Ibid.*

¹⁸¹¹ Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, troisième session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine, Addis-Abeba, le 8 juillet 2004 , art. 2.2. Voir aussi article 3,5 et 6.

¹⁸¹² Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, Article 7.2. et 7.3.

¹⁸¹³ *Ibid.* Article 1.h. "les Mécanismes régionaux" : les Communautés économiques régionales/Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (CER/MR) sont une composante essentielle de l'APSA.

¹⁸¹⁴ *Ibid.*, Art.16.

¹⁸¹⁵ *Ibid.*, Art. 18.

¹⁸¹⁶ *Ibid.*, Art. 19.

organisations de la société civile¹⁸¹⁷. Cette coopération du CPS et du président de la Commission africaine s'étend aux Nations Unies et aux autres organisations internationales¹⁸¹⁸.

L'institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme par l'UA comprend également un volet militaire. Il a été créé une Force africaine en attente (FAA), devant permettre au Conseil de paix et de sécurité d'assumer ses responsabilités en ce qui concerne le déploiement de missions d'appui à la paix et l'intervention dans les situations de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité, conformément à l'article 4 h) de l'Acte constitutif de l'UA¹⁸¹⁹. De même, les États membres peuvent solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité, conformément à l'article 4 j) de l'Acte constitutif de l'UA. La compétence de la FAA s'étend également aux interventions contre les actes de terrorisme sur un territoire africain, sous réserve de certaines conditions¹⁸²⁰. La FAA participe également aux actions humanitaires sur le continent, notamment dans les situations de conflits et de catastrophes naturelles, en tenant dûment compte du fait que ces situations représentent un terreau fertile pour les groupes terroristes¹⁸²¹. Il s'agit de ce fait d'une action de prévention de l'émergence du terrorisme et de son éventuelle expansion.

Le dispositif de l'Union africaine de lutte contre le terrorisme international s'étend à sa politique de défense et de sécurité. Ainsi, aux termes du Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine, les États parties s'engagent à intensifier leur collaboration en matière de lutte contre le terrorisme international, à empêcher l'utilisation de leur territoire pour encourager le stationnement, le transit, le repli ou les incursions de groupes armés irréguliers, de mercenaires et d'organisations terroristes agissant sur le territoire d'un autre État membre¹⁸²², à se prêter mutuellement assistance juridique ou autre contre toute attaque terroriste, et à arrêter et traduire en justice les groupes armés irréguliers ou les terroristes qui constituent une menace pour un État membre¹⁸²³.

CONCLUSION

Ce chapitre a mis en lumière l'évolution de la réponse africaine au terrorisme, de ses prémices à son institutionnalisation, en passant par l'impact catalytique des événements du 11 septembre 2001.

¹⁸¹⁷ *Ibid.*, Art.20.

¹⁸¹⁸ *Ibid.*, Art.17.

¹⁸¹⁹ *Ibid.*, Art. 13.1

¹⁸²⁰ S.A. Dersso, « The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture », *Institute for Security Studies Paper* n° 209, 2010, p. 5.

¹⁸²¹ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, art. 15.

¹⁸²² Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine, quatrième session ordinaire de la Conférence, 21 janvier 2005, à Abuja (Nigeria), art.5.a.c.

¹⁸²³ *Ibid.*, art.6.a.b.

Nous avons d'abord exploré comment l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) a posé les bases d'une structuration juridique de la lutte antiterroriste, inscrivant la condamnation des "actes de terrorisme" dans ses principes fondateurs, en cohérence avec la Convention de l'OUA de 1999. Le 11 septembre 2001 s'est avéré un puissant catalyseur, poussant l'UA à intensifier ses efforts, notamment par l'organisation de sommets, l'adoption d'un Plan d'action, et la promotion de la ratification de la convention de 1999, illustrant une volonté de synergie avec le Conseil de Sécurité de l'ONU.

Ensuite, nous avons détaillé la transition de l'approche africaine, d'une logique exclusivement sécuritaire vers une multidimensionnalité. Cette évolution s'est manifestée par l'intégration du développement, de la bonne gouvernance et de la démocratie comme piliers de la stratégie antiterroriste, soulignant une prise en compte accrue des causes profondes du terrorisme. Un élément constant et fondamental de cette approche demeure la distinction claire entre terrorisme et lutte de libération nationale, réaffirmant le droit des peuples à l'autodétermination. Par ailleurs, alors que les États africains soulignaient initialement les causes externes du terrorisme (colonialisme, apartheid), ils ont progressivement assumé une responsabilité accrue face aux facteurs internes (manque de démocratie, pauvreté, etc.), tout en continuant de dénoncer l'ingérence étrangère.

L'institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme au sein de l'UA s'est concrétisée par la création de structures clés comme le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), la Force Africaine en Attente (FAA), et le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme. Ces mécanismes témoignent d'une approche fondée sur la mutualisation des moyens, la coordination régionale et continentale, et une coopération étendue avec des acteurs divers, incluant les Nations Unies, les organisations régionales, la société civile, et les chefs communautaires.

En définitive, l'approche africaine de la lutte contre le terrorisme se révèle dynamique et adaptée aux défis contemporains. Elle maintient des éléments constants essentiels, tels que la condamnation des actes de terrorisme, la distinction avec les luttes de libération nationale, et la primauté de la recherche des causes profondes. Simultanément, elle intègre des nouveautés significatives, notamment une responsabilité accrue face aux facteurs internes du terrorisme, une approche multidimensionnelle élargie, et une institutionnalisation robuste. Si les antagonistes ont évolué, l'engagement africain pour une lutte respectueuse du droit international et ancrée dans la coopération demeure un pilier central, affirmant une vision autonome et pragmatique face à un phénomène global en perpétuel changement.

Chapitre II : Recours à la force contre le terrorisme en Afrique selon l'approche africaine: entre la théorie et la pratique

Ce chapitre propose une analyse de l'approche africaine relative au recours à la force contre le terrorisme, confrontant les cadres théoriques aux pratiques observées. Cette étude se déroule dans un contexte

international et africain spécifique, marqué par des dynamiques propres au continent, telles que le lien entre le terrorisme et le défaut de contrôle territorial étatique, ainsi que l'interrelation entre le terrorisme et les changements anticonstitutionnels.

Si les États africains n'ont jamais contesté la légitimité du recours à la force pour contrer le terrorisme, ils ont toutefois formulé des réserves quant aux conditions de son emploi. Ce chapitre vise à déterminer si l'Union africaine (UA) s'est dotée d'instruments juridiques continentaux régissant l'emploi de la force antiterroriste et si ces dispositifs sont compatibles avec la position africaine préconisant un encadrement strict par le droit international relatif au recours à la force.

Par ailleurs, bien que reconnaissant la primauté de la responsabilité étatique, les États africains ont constamment plaidé en faveur d'une coopération renforcée entre les entités étatiques, les organismes sous-régionaux et régionaux africains, et les Nations Unies. Une partie de cette analyse vérifiera la cohérence entre cette position doctrinale et la pratique effective de l'UA et des États africains.

L'approche africaine insiste également sur la prévention, identifiant la mauvaise gouvernance, le déficit démocratique, les politiques discriminatoires et la pauvreté résultant de politiques de redistribution inéquitables comme des facteurs propices à l'émergence du terrorisme. Des études de cas illustreront comment des groupes initialement porteurs de revendications socio-économiques peuvent se radicaliser et se transformer en entités terroristes face à des réponses étatiques inadaptées ou brutales. Nous examinerons les stratégies mises en œuvre pour désamorcer ces tensions, privilégiant le dialogue et circonscrivant le recours à la force à certains groupes terroristes particuliers.

Enfin, en partant du postulat que la faiblesse étatique et le déficit de contrôle territorial contribuent à la prolifération du terrorisme, ce chapitre explorera les mesures prises dans le cadre des mandats onusiens pour pallier ces carences dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Ce chapitre s'articulera en deux sections principales. Dans la première Section I, intitulée "Recours à la force contre le terrorisme international : cadre juridique de l'UA et conformité au droit international", nous examinerons le cadre juridique théorique africain du recours à la force contre le terrorisme. L'évaluation de ces dispositions au regard du droit international constituera un examen de la position africaine constante d'inscrire les actions, particulièrement celles impliquant le recours à la force contre le terrorisme, dans le respect de l'ordre juridique international pertinent. Nous évaluerons la légalité du recours à la force sans autorisation, en examinant notamment la conformité de l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA avec le droit international, ainsi que son application face aux changements anticonstitutionnels liés au terrorisme. Nous analyserons également les interventions sur invitation ou avec le consentement de l'État, en abordant la compatibilité, parfois contestée, de l'article 4(j) de l'Acte constitutif de l'UA avec le droit international du recours à la force, ainsi que les enjeux juridiques de l'assistance militaire dans les conflits armés internes africains.

Dans la seconde Section II, intitulée "Lutte contre le terrorisme en Afrique et recours à la force - analyse des pratiques des États et des opérations de l'UA et de l'ONU", nous explorerons l'application pratique de ces principes à travers l'analyse de trois cas concrets. Dans le premier cas, il s'agira d'analyser le statut juridique du groupe Al-Shabaab, la nature coopérative de l'intervention armée, et la place de la lutte antiterroriste dans les mandats des missions de stabilisation de l'ONU. Dans le second cas, nous aborderons les enjeux juridiques de l'intervention militaire française au Mali, la question de la demande d'assistance, l'intervention avec autorisation du Conseil de Sécurité, la légitime défense, les modalités d'exercice de la force, et l'évolution des mandats des missions de stabilisation sous l'influence de la lutte antiterroriste. Enfin, dans le troisième cas, nous examinerons le caractère radicalisé du groupe Boko Haram, les formes juridiques des interventions militaires régionales, et l'évolution du mandat de la Force Multinationale Mixte (FMM) dans la lutte contre Boko Haram.

Section I. Recours à la force contre le terrorisme international : cadre juridique de l'UA et conformité au droit international

L'analyse porte sur la question de savoir si l'ordre juridique de l'Union africaine (UA) consacre un droit spécifique de recours à la force contre le terrorisme, et sur l'articulation de ce cadre avec les principes du droit international régissant l'emploi de la force.

Dans l'ordre juridique de l'UA, le cadre normatif pertinent en matière de recours à la force repose essentiellement sur les dispositions de l'Acte constitutif de l'UA, notamment ses articles 4(h)¹⁸²⁴ et 4(j)¹⁸²⁵, ainsi que sur le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA¹⁸²⁶.

La notion d'« intervention », employée dans ces dispositions, doit s'entendre comme visant le recours à la force armée¹⁸²⁷. L'analyse de ces deux hypothèses d'intervention examinera, si et comment l'article 4h pourrait être applicable par l'UA dans le cadre du recours à la force contre le terrorisme, et sa compatibilité avec l'approche africaine aux mesures contre le terrorisme (A). Ensuite, l'on analysera si et comment l'article 4 j pourrait être applicable par l'UA dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et sa compatibilité avec l'approche africaine aux mesures contre le terrorisme (B).

¹⁸²⁴ Acte constitutif de l'Union Africaine, Article 4(h) : Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité.

¹⁸²⁵ *Ibid.*, article 4(j) : Droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité.

¹⁸²⁶ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, art. 4.j.: "Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité conformément à l'article 4 (h) de l'Acte constitutif;" et article 4.k: "le droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité, conformément à l'Article 4(j) de l'Acte constitutif."

¹⁸²⁷ En effet, ces articles sont souvent invoqués lorsqu'il est question de recours à la force armée sous l'égide de l'Union Africaine, surtout dans le cadre de la prévention des conflits ou des crises humanitaires graves.

A. Recours à la force sans autorisation dans la lutte antiterroriste en droit de l'UA (article 4h)

En vertu de l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, l'UA détient le droit d'intervenir dans un État membre, sur décision de la Conférence, en cas de circonstances graves telles que les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Le Protocole de 2003 amendant l'Acte constitutif a étendu cette disposition pour inclure également la possibilité d'intervention face à une menace grave à l'ordre légitime¹⁸²⁸.

La question de la conformité de l'article 4(h) avec les dispositions de la Charte des Nations Unies régissant le recours à la force armée a suscité de nombreux débats doctrinaux depuis son adoption¹⁸²⁹.

Certains auteurs soutiennent la compatibilité de cette disposition avec la Charte des Nations Unies¹⁸³⁰, la considérant comme une compétence interne permettant à l'organisation régionale d'agir dans les situations énumérées sans remettre en cause les obligations des États membres envers l'article 53 de la Charte. D'autres estiment que, compte tenu du contexte d'application de l'article 4(h), cette disposition devrait être tolérée¹⁸³¹, voire que le consentement des États membres à l'Acte constitutif pourrait justifier une dérogation

¹⁸²⁸ Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union Africaine, 1ère session extraordinaire de la Conférence de l'Union, Addis-Abeba (Ethiopie), 3 février 2003 et par la 2ème session ordinaire de la Conférence de l'Union, Maputo (Mozambique), 11 juillet 2003.

¹⁸²⁹ D. Kuwali, « Persuasive prevention. Towards a principle for implementating Article 4(h) and R2P by the African Union », *Current African Issues* n° 42, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2009 ; P. Butchard, « Reviewed work: Africa and the responsibility to protect 4(h) of the African Union constitutive Act by Kuwali Dan, Vilojoen Frans », *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2015, p. 232 : « Yet, article 4(h) does seem to directly conflict with the international law principles of non-intervention and the prohibition of the use of force, as well as bringing into question its place within the United Nations collective security system. More specifically, Chapter VIII of the UN Charter addresses the ability of regional organisations to conduct activities relating to the maintenance of international peace and security. On the subject of enforcement action, Article 53(1) of the Charter provides that 'no enforcement action shall be taken under regional arrangements or regional agencies without the authorization of the Security Council' ».

R. Kolb, *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*, op. cit., p.147; O. Corten, « L'Union Africaine, une organisation régionale susceptible de s'émanciper de l'autorité du conseil de sécurité? Opinio Juris et pratique récente des États », *European Society of International Law, Conference Paper Series*, vol. 2, n° 1, 2012, pp. 1-19.

¹⁸³⁰ R. Kolb, *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*, op. cit., p. 147.

Selon lui, cette disposition fait référence à une compétence interne de l'organisation régionale, permettant à cette dernière de se doter d'instruments pour agir dans les situations explicitement énumérées, sans remettre en cause les obligations des États membres vis-à-vis de l'article 53 de la Charte des Nations Unies. À cet égard, il qualifie cette disposition de « clause habilitatrice »; O. Corten, « L'Union Africaine, une organisation régionale susceptible de s'émanciper de l'autorité du conseil de sécurité? Opinio Juris et pratique récente des États », op. cit., p.3.

Il précise que « l'effet utile de l'article 4(h) serait ainsi de permettre à l'organisation, qui ne dispose que de compétences d'attribution, d'agir, y compris dans les conflits internes, dans les situations précitées, ce que ne pouvait par exemple faire l'Organisation de l'Unité Africaine ». Ainsi, dans sa mise en œuvre, l'article 4(h) pourrait être interprété comme faisant référence implicitement à l'article 53.1 de la Charte des Nations Unies.

¹⁸³¹ D. Wippman, « Treaty-Based Intervention: Who Can Say No? », *University of Chicago Law Review*, vol. 62, n° 2, 1995, p. 678.

« Professor Stanley Hoffman has urged establishment of a multilateral treaty regime that would authorize forcible intervention to terminate gross human rights abuses in any signatory state. [...] Like a treaty permitting prodemocratic

aux strictes exigences de l'article 53 de la Charte. Inversement, d'autres auteurs considèrent que le consentement ne saurait constituer une base juridique valide pour une modification régionale des principes régissant l'usage de la force¹⁸³², et que l'article 4(h) ne trouve pas de fondement solide dans les doctrines d'intervention humanitaire ou de responsabilité de protéger¹⁸³³.

En tout état de cause, il convient de souligner que, tant dans les textes juridiques successivement adoptés par l'Union africaine (UA)¹⁸³⁴, dans les prises de positions des États africains¹⁸³⁵ que dans la pratique, la primauté du Conseil de sécurité des Nations Unies sur l'organisation régionale a été réaffirmée¹⁸³⁶.

La question fondamentale dans le cas de cette recherche est de savoir si l'article 4(h) peut être appliqué aux crimes de terrorisme. Pour y répondre, nous analyserons si l'article 4(h) est applicable au crime de terrorisme, d'abord en considérant les conditions de son déclenchement dans les cas de commission de crimes graves (crime de guerre, crime contre l'humanité et crime de génocide), et ensuite si les menaces graves à l'ordre légitime – introduites par le protocole de 2003 – sont assimilables à des crimes de terrorisme.

1. L' applicabilité de l'Article 4(h) de l'Acte Constitutif de l'UA aux actes de terrorisme : interprétation et conjonction avec les crimes internationaux

L'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine confère à l'UA le droit d'intervenir dans un État membre, par décision de la Conférence, lorsque des crimes de guerre, un génocide ou des crimes contre l'humanité constituent des circonstances graves.

Ces crimes internationaux, clairement définis dans divers instruments juridiques internationaux, sont explicitement mentionnés dans ces dispositions.

intervention, a human rights pact would have as its object the protection of internationally recognized rights. Thus, in the absence of internal conflict, there is no reason why the recognized and effective government of the state could not validly consent to such a pact". Selon eux, les États, dans un acte de souveraineté, ont le droit de déléguer certains de leurs pouvoirs à une organisation régionale. Il s'agirait ainsi d'un « treaty-based consent », où le consentement de l'autorité légitime est exprimé au moment de l'adhésion au traité, en pleine connaissance des conséquences, notamment du fait qu'en cas d'intervention des forces étrangères sur leur territoire, leur consentement préalable ne serait plus nécessaire.

¹⁸³² O. Corten, « L'Union Africaine, une organisation régionale susceptible de s'émanciper de l'autorité du conseil de sécurité? Opinio Juris et pratique récente des États », *op. cit.*, p.3.

¹⁸³³ P. Klein, « La responsabilité de protéger : quel avenir? », in Colloque : Vingt-cinq ans de guerres : la paix comment ?, 2014. (<https://www.youtube.com/watch?v=9MEima9AuKQ>)

¹⁸³⁴ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, 4ème considération du Préambule, article 17.1 et 17.2. Relations avec les Nations Unies et les autres organisations nationales.

¹⁸³⁵ Coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales au maintien de la paix et de la sécurité internationales, S/PV.6702, 12 janvier 2012, p.4. Intervention de Jacob Zuma en sa qualité de président du Conseil de sécurité: "Nous n'oublions pas que la Charte des Nations Unies confie au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris sur le continent africain".

¹⁸³⁶ A. Ferreira-Snyman, « Intervention with specific reference to the relationship between the United Nations Security Council and the African Union », *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 43, n° 2, 2010, pp. 139-172.

Cependant, le terrorisme, qui n'a pas encore fait l'objet d'une définition universellement acceptée, n'y figure pas. Il est douteux que cette notion aurait été intégrée à la disposition si les rédacteurs avaient disposé d'une définition consensuelle.

Les motivations de cette disposition sont doubles : d'une part, elle vise à permettre à l'organisation régionale de protéger les populations contre les abus des autorités internes ; d'autre part, elle reflète le fait que, lors de la rédaction de ces textes, la lutte contre le terrorisme n'était pas perçue comme une priorité globale pour les États membres.

Il convient de s'interroger sur la question de savoir si la liste des situations énoncées à l'article 4(h) de l'acte constitutif de l'Union africaine doit être considérée comme exhaustive, excluant ainsi les « actes de terrorisme » comme motifs susceptibles de déclencher son activation.

La formulation de cette disposition, apparaissant exhaustive, soulève la question de savoir si les actes perpétrés par des groupes terroristes peuvent être qualifiés de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité, à condition qu'ils en réunissent les éléments constitutifs essentiels (*actus reus* et *mens rea*)¹⁸³⁷. C'est précisément sur cette base que, devant la Cour pénale internationale, M. Ahmad Al Faqi Al Mahdi, membre présumé d'Ansar Eddine, un mouvement associé à Al-Qaeda au Maghreb, a été reconnu coupable de crime de guerre pour des actes terroristes consistant en des attaques contre des bâtiments à caractère religieux et historique à Tombouctou, au Mali ¹⁸³⁸. Dans le même ordre d'idées, la Chambre de

¹⁸³⁷ Sur la question de la qualification du terrorisme comme crime international, voir notamment:

V.-J. Proulx, « Rethinking the Jurisdiction of the International Criminal Court in the Post-September 11th Era: Should Acts of Terrorism Qualify as Crimes Against Humanity? », *American University International Law Review*, vol. 19, n° 5, 2004, pp. 1009-1089 ; J.D. Fry, « Terrorism as a crime against humanity and genocide: The backdoor to universal jurisdiction », *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 7, n° 1, 2002, pp. 169-199 ; M. Di Filippo, « Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes », *The European Journal of International Law*, vol. 19, n° 3, 2008, pp. 533-570 ; Voir aussi: Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique de l'Union Africaine - Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples, Banjul (Gambie), 21 avril au 7 mai 2015 , en particulier la Partie 10. d. Définition de victime du terrorisme, p.36; Voir aussi: Communiqué de la 973ème réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine sur le rapport du Président de la Commission sur la Force multinationale mixte contre Boko Haram, janvier 22, 2021 , par. 4: "Condamne fermement les attaques et les abus continus perpétrés par le groupe terroriste Boko Haram contre des civils innocents, qui ont entraîné la destruction d'infrastructures et des déplacements massifs de population et ont exacerbé la crise humanitaire grave dans la région, et met en garde que les auteurs de ces attaques seront traduit en justice".

Aussi: La situation au Mali, S/RES/2085, 20 décembre 2012:

Alinéa du Préambule: " *Condamnant fortement* toutes les atteintes aux droits de l'homme commises dans le nord du Mali par des rebelles armés, des terroristes et d'autres groupes extrémistes, notamment celles qui prennent la forme de violences infligées à des civils et particulièrement à des femmes et à des enfants, de meurtres, de prise d'otages, de pillage, de vol, de destruction de sites culturels et religieux et de recrutement d'enfants soldats, *réaffirmant* que certains de ces actes peuvent constituer des crimes au regard du Statut de Rome et que ceux qui s'en rendent coupables doivent absolument en répondre, et *notant* que les autorités provisoires du pays ont saisi la Cour pénale internationale, le 13 juillet 2012, de la situation que connaît le Mali depuis janvier 2012"

¹⁸³⁸ CPI, Situation en République du Mali. Affaire le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi. La Chambre de première instance VIII. n. ICC-01/12-01/15, 27 Septembre 2016.

première instance X de la Cour pénale internationale a déclaré M. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud coupable des charges portées en son contre concernant des crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis à Tombouctou alors sous le contrôle des groupes armés terroristes d'Ansar Eddine et Al Qaeda au Maghreb islamique¹⁸³⁹. Un mandat d'arrêt a été émis contre le chef du groupe terroriste Ansar Eddine, M. Iyad Ag Ghaly, qui est suspecté d'être responsable de crimes de guerre et crimes contre l'humanité¹⁸⁴⁰. De plus, dans son communiqué le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine « [r]éité[r]ait [s]a ferme condamnation [...] des attaques terroristes horribles commises par Boko Haram, y compris les massacres de civils, les enlèvements, les prises d'otages, les actes de pillage et la destruction de biens, la violence sexuelle et sexiste et d'autres exactions. À cet égard, le Conseil note avec une profonde préoccupation la récente escalade dans les attaques menées par Boko Haram, notamment les massacres commis à Baga, dans l'État de Borno, qui pourraient constituer un crime contre l'humanité »¹⁸⁴¹. En conclusion, il apparaît que les actes de terrorisme qui comportent les éléments constitutifs des crimes internationaux expressément visés à l'article 4(h) entrent dans le champ d'application de cette disposition. Si les actes terroristes peuvent entraîner des situations relevant des "circonstances graves" de l'article 4(h), il n'existe pas de jurisprudence ou de communiqué clair et direct de l'UA affirmant que le terrorisme, en tant que tel, est une "circonstance grave" autonome au sens de l'article 4(h) permettant une intervention sans le consentement de l'État affecté ou une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU.

2. Terrorisme, insurrections et Coups d'État comme menaces à l'ordre légitime et justification du recours à la force en vertu de l'article 4h de l'Acte constitutif de l'UA

Dans son protocole d'amendement de l'Acte constitutif a étendu cette disposition pour inclure également la possibilité d'intervention face à une "menace grave à l'ordre légitime".

Contrairement aux crimes graves évoquées précédemment abondamment définies aussi bien par des conventions internationales que par la jurisprudence de tribunaux et cours internationaux, cette notion n'est définie ni dans le droit international général, ni dans le droit régional africain¹⁸⁴². Cependant selon certains¹⁸⁴³, une interprétation extensive de la notion porterait à faire référence au "respect des principes

¹⁸³⁹ ICC, Situation in the Republic of Mali in the case of the Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, Trial Chamber X. N. ICC-01/12-01/18, 26 June 2024.

¹⁸⁴⁰ ICC, Situation in the Republic of Mali in the case of the Prosecutor v. Iyad Ag Ghaly. Pre-trial chamber I, Decision issuing a public redacted version of the warrant of arrest against Mr Iyad Ag Ghaly, ICC-01/12, 21 June 2024.

¹⁸⁴¹ Communiqué de la 484^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, sur le groupe terroriste Boko Haram. 29 janvier 2015 au niveau des chefs d'État et de Gouvernement, par. 3.

¹⁸⁴² S.M. Yombi, « L'ambivalence du droit d'intervention de l'Union Africaine », *Revue québécoise de droit international*, vol. 35, n° 2, 2022, p. 176.

¹⁸⁴³ *Ibid.*, p. 176-177.

démocratiques, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance (art. 4 m de l'acte constitutif de l'UA) , à la "condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernements" (art. 4(p) de l'Acte constitutif de l'UA).

La question que nous allons nous poser ici est de savoir s'il est possible de mener une lecture conjointe de l'article 4h en référence à la notion de "menace grave à l'ordre légitime" avec l'article 1.3.a.iii de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999 [a] ou s'il est possible d'assimiler (et comment) les "menaces graves à l'ordre légitime" aux changements anticonstitutionnels de gouvernement en lien avec la question d'intervention militaire de l'UA dans un Etat partie au nom de la lutte contre le terrorisme [b] .

a. L'Article 4(h) de l'Acte Constitutif de l'UA et la lutte contre le terrorisme : une base juridique potentielle en cas d'insurrection générale

L'article 1.3.a.iii de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999 définit un acte terroriste comme "tout acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'État Partie susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner... de créer une insurrection générale dans un État Partie."

Dans ce contexte, si une insurrection générale dans un État Partie, qualifiée d'acte de terrorisme par la Convention de 1999, constitue également une menace grave à l'ordre légitime, alors l'Union africaine (UA) pourrait légitimement intervenir en vertu de l'article 4(h) de son Acte constitutif.

Notre analyse des deux dispositions suggère que l'article 4(h) est applicable aux cas de crimes de terrorisme, en particulier lorsque ces actes visent à provoquer une insurrection générale. Premièrement, le terrorisme peut être qualifié de "menace grave à l'ordre légitime" lorsque, tel que défini par l'article 1.3.a.iii, il déstabilise sérieusement un État membre, compromet son gouvernement légitime, perturbe le fonctionnement des services publics et met en péril la paix et la stabilité. Deuxièmement, l'objectif d'une intervention en vertu de l'article 4(h) est de restaurer la paix et la stabilité, ce qui est directement pertinent puisque les actes terroristes sont intrinsèquement déstabilisateurs et menacent la sécurité des États. Enfin, l'intervention requiert une recommandation du Conseil de paix et de sécurité (CPS), lequel, dans l'exercice de son mandat de maintien de la paix et de la sécurité, est habilité à évaluer si une situation de terrorisme atteint le seuil d'une "menace grave à l'ordre légitime".

Ainsi, l'approche africaine du terrorisme, telle qu'institutionnalisée, dépasse la simple répression pour prioriser la protection de l'ordre étatique¹⁸⁴⁴. La Convention de l'OUA de 1999 qualifie d'acte terroriste la création d'une insurrection générale, établissant un lien direct avec la déstabilisation interne. Cette définition cruciale permet d'ancrer le terrorisme sous la notion de "menace grave à l'ordre légitime" de l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA (tel qu'amendé en 2003).

Ainsi, si le terrorisme provoque une insurrection générale menaçant gravement l'ordre étatique, l'UA pourrait légitimement intervenir pour restaurer la paix et la stabilité, suite à une recommandation du Conseil de paix et de sécurité (CPS). Cette capacité d'intervention, bien que potentielle et non encore formellement invoquée spécifiquement pour le terrorisme, souligne la volonté de l'UA de renforcer la résilience des États membres et d'affirmer une responsabilité collective de protection face aux menaces existentielles. Ce chapitre a démontré comment le cadre juridique africain est conçu pour défendre la stabilité et la légitimité des États face aux défis contemporains du terrorisme.

b. Article 4 h: Menace grave à l'ordre légitime et changements anticonstitutionnels et intervention de l'UA contre le terrorisme

La problématique centrale ici ne réside pas dans l'intégration des changements anticonstitutionnels de gouvernement dans la catégorie des "menaces graves à l'ordre légitime" au sens de l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, cette qualification étant généralement admise. La question fondamentale est plutôt de savoir si ces changements, en tant que "menaces à l'ordre légitime", peuvent être assimilés à des actes de terrorisme susceptibles de déclencher l'intervention de l'UA au titre de cette même disposition.

Cette interrogation s'inscrit au cœur de l'approche africaine du terrorisme international, qui, au-delà des actes de violence pure, considère également les actions de déstabilisation politique des institutions étatiques – à l'instar de la "menace d'insurrection générale" définie dans l'article 1.3.a.iii de la Convention de l'OUA de 1999 – ainsi que les changements anticonstitutionnels de gouvernement, comme des sources majeures d'instabilité et des terreaux propices à l'émergence et à l'expansion du phénomène terroriste.

Il est essentiel de distinguer la manière dont l'UA traite les CACG et les actes de terrorisme, même si les deux peuvent être considérés comme des "menaces graves à l'ordre légitime" au sens de l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA (tel qu'amendé par le Protocole de 2003). L'UA a développé des cadres normatifs et des mécanismes distincts pour faire face à ces deux phénomènes.

¹⁸⁴⁴ H. Solomon, « The Changing Nature of the Terrorist Threat in Africa and the AU's Response », *Journal of African Union Studies*, vol. 1, n° 1, 2012, pp. 89-97.

Pour ce qui est des changements anticonstitutionnels de gouvernement, l'UA applique une doctrine de "tolérance zéro" formalisée dans des instruments tels que la Déclaration de Lomé de 2000¹⁸⁴⁵ et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007¹⁸⁴⁶. Un changement anticonstitutionnel de gouvernement se réfère généralement à la prise ou au maintien du pouvoir par des moyens non conformes à la constitution de l'État (coups d'État militaires, amendements constitutionnels servant à se maintenir illégitimement au pouvoir, etc.)¹⁸⁴⁷. Les réponses de l'UA sont principalement des sanctions politiques et diplomatiques (suspension de la participation, refus de reconnaissance, restrictions de voyage, etc.), avec des appels au retour à l'ordre constitutionnel¹⁸⁴⁸. Le retour à l'ordre constitutionnel est assuré par le Conseil de paix et de sécurité¹⁸⁴⁹.

Par contre, la lutte contre le terrorisme est régie par la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999) et son Protocole (2004), ainsi que par le Plan d'action de l'UA. Le terrorisme se caractérise par des actes de violence visant à semer la peur pour atteindre des objectifs politiques, religieux ou idéologiques, sans être nécessairement lié à la prise directe du pouvoir étatique par des moyens anticonstitutionnels. Les réponses de l'UA incluent des mesures de coopération, d'échange de renseignements, des opérations militaires) et des efforts de prévention des causes profondes.

Des zones de convergence peuvent tout de même être identifiées sous la notion de "menace grave à l'ordre légitime".

En effet, les "changements anticonstitutionnels de gouvernement" et les "actes de terrorisme" peuvent tous deux être qualifiés de "menaces graves à l'ordre légitime" comme nous l'avons indiqué dans la partie précédente. Pour les changements anticonstitutionnels de gouvernement, un coup d'État est, par essence, une rupture de l'ordre légitime. Il vise directement à renverser les institutions établies et à subvertir la constitution. Le droit d'intervenir en vertu de l'article 4(h) peut alors s'appliquer pour restaurer cet ordre légitime¹⁸⁵⁰. Il est important de noter que l'Union africaine (UA), bien qu'elle dispose du droit d'intervenir en

¹⁸⁴⁵ Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, 36ème sommet ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, AHG/Decl.5 (XXXVI), Lomé (Togo), 12 juillet 2000: (Déclaration de Lomé - 2000).

¹⁸⁴⁶ Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance, huitième session ordinaire de la Conférence, 30 janvier 2007, Addis Abeba (Ethiopie), art. 23.

¹⁸⁴⁷ *Ibid.*

¹⁸⁴⁸ *Ibid.*, Chapitre VIII Des sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement, art. 23 - 26 Le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union africaine, 465ème réunion, 3 novembre 2014, PSC/PR/COMM.(CDLXV).

¹⁸⁴⁹ Voir notamment B. Tchikaya, « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 54, 2008, p. 523.

¹⁸⁵⁰ Communiqué de la CEDEAO (soutenu par l'UA) :

Lors de son Sommet extraordinaire tenu le 30 juillet 2023 à Abuja, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO a publié un communiqué qui, entre autres points, déclarait :

vertu de l'article 4(h) de son Acte constitutif en cas de "menaces graves à l'ordre légitime" (incluant les changements anticonstitutionnels de gouvernement), privilégie généralement les sanctions politiques et économiques, ainsi que la diplomatie, avant d'envisager des options militaires. Les menaces explicites d'intervention militaire émanent plus fréquemment des Communautés Économiques Régionales (CER) ou des Mécanismes Régionaux de Prévention, de Gestion et de Règlement des Conflits (MRPMC), avec le soutien de l'UA. La situation au Niger en juillet 2023 suite au coup d'État militaire contre le Président Mohamed Bazoum, a vu une position particulièrement ferme de la part de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), soutenue par l'UA, qui a inclus la possibilité d'une intervention militaire¹⁸⁵¹.

Pour le terrorisme, des actes terroristes de grande ampleur, qui provoquent une insurrection générale, désorganisent gravement l'État, ou menacent la vie de larges populations de manière systématique, peuvent effectivement être considérés comme une "menace grave à l'ordre légitime" au sens de l'article 4(h). Ils sapent l'autorité de l'État, remettent en question sa capacité à exercer ses fonctions souveraines et à protéger ses citoyens, et peuvent conduire à un effondrement de l'ordre constitutionnel.

Par exemple, les opérations de maintien de la paix de l'UA, comme l'AMISOM/ATMIS en Somalie, ont pour mandat de combattre des groupes terroristes (Al-Shabaab) qui menacent directement l'existence même de l'État et de ses institutions légitimes, rentrant ainsi dans le cadre de la restauration de la paix et de la stabilité face à une menace existentielle pour l'ordre légitime.

L'UA n'assimile pas directement les CACG au terrorisme, mais elle établit un lien indissociable entre les deux phénomènes dans de nombreux communiqués et déclarations, considérant l'un comme la cause ou la conséquence de l'autre. Le "Rapport sur la bonne gouvernance en Afrique 2023" de l'UA souligne que les États membres sont confrontés à des soulèvements (y compris le Printemps arabe), des coups d'État et du terrorisme, souvent en raison de défaillances de gestion et d'un nationalisme organisé servant de terreau à la criminalité transnationale et au terrorisme international¹⁸⁵². Le CPS de l'UA a d'ailleurs exprimé son

"En cas de non-satisfaction des exigences de la CEDEAO dans un délai d'une semaine, la CEDEAO prendra toutes les mesures nécessaires pour rétablir l'ordre constitutionnel en République du Niger. Ces mesures peuvent inclure l'usage de la force."

Le communiqué précisait également que "les Chefs d'État-major de la défense de la CEDEAO doivent se réunir immédiatement pour planifier une éventuelle intervention militaire."

¹⁸⁵¹ Le soutien de l'UA :

Le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union africaine, lors de sa 1168ème réunion tenue le 14 août 2023, a publié un communiqué (référence : PSC/PR/COMM.1168 (2023)) qui, tout en réitérant sa condamnation du coup d'État et son appel à la libération du Président Bazoum, a également :

"Salué le Communiqué final du Sommet extraordinaire de l'Autorité des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Niger, adopté le 30 juillet 2023, et le Communiqué final du 2e Sommet extraordinaire de la CEDEAO sur la situation politique au Niger, adopté le 10 août 2023."

"Exhorté tous les États membres de l'UA et la communauté internationale... à rejeter ce changement anticonstitutionnel de gouvernement et à s'abstenir de toute action susceptible de conférer une légitimité au régime illégal du Niger."

¹⁸⁵² Union Africaine - Mécanisme africain d'évaluation par les pairs - African governance architecture , *Rapport sur la bonne gouvernance en Afrique 2023 - Changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, 2023*, p.41.

inquiétude face à l'expansion du terrorisme, exacerbée par l'instabilité politique dans des régions comme le Sahel¹⁸⁵³. Il est d'ailleurs important de rappeler que la condamnation du terrorisme et des changements anticonstitutionnels de gouvernement fait partie des principes fondamentaux de l'Union africaine¹⁸⁵⁴. De plus, le CPS a pour mission de "coordonner et d'harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme international" et de "promouvoir et d'encourager les pratiques démocratiques" ¹⁸⁵⁵. Le Pacte de non-agression et de défense de l'Union africaine (2005) ¹⁸⁵⁶, découlant de la Déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité (2004) ¹⁸⁵⁷, consacre l'UA comme une "communauté d'États membres unis par un engagement commun à répondre aux menaces intérieures et extérieures"¹⁸⁵⁸. Ce Pacte prévoit des mécanismes d'intervention face aux menaces à la paix, y compris celles découlant du terrorisme ou des changements anticonstitutionnels de gouvernement, et prend expressément en compte les "acteurs non étatiques" tels que les groupes armés irréguliers et les organisations terroristes¹⁸⁵⁹. L'UA a également reconnu l'interconnexion dangereuse entre le terrorisme et les CACG¹⁸⁶⁰, soulignant leur impact négatif sur la stabilité, la souveraineté et l'intégrité territoriale des États membres¹⁸⁶¹.

Bien que les instruments statutaires de l'UA prévoient théoriquement la possibilité de recourir à la force armée face au terrorisme et aux CACG, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) ¹⁸⁶² puis l'UA¹⁸⁶³ ont adopté

¹⁸⁵³ Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine, PSC/PR/COMM.1182 (2023), 27 octobre 2023, Addis-Abéba (Ethiopie), par.7.

¹⁸⁵⁴ Acte constitutif de l'Union Africaine, article 4(o) et 4(p)

¹⁸⁵⁵ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, article 3.d et 3.f

¹⁸⁵⁶ Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine

¹⁸⁵⁷ Déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité, Deuxième session extraordinaire de la conférence de l'Union africaine, Syrthe Libye), 27-28 février 2004, Ext/Assembly/AU/3/(II).

¹⁸⁵⁸ Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine, par. 8 du préambule.

¹⁸⁵⁹ *Ibid.*, par. 8 du préambule.

¹⁸⁶⁰ Projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, 16ème session extraordinaire de la conférence de l'Union africaine sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, Malabo (Guinée Equatoriale), Ext/Assembly/AU/Decl.(XVI).

¹⁸⁶¹ *Ibid.*, préambule, par. i.

¹⁸⁶² Assemblée des Chefs d'Etat et de gouvernement, Trente-cinquième session ordinaire de l'OUA / Troisième session ordinaire y of Heads of States and Government, Thirty-fifth ordinary session of OAU, Alger (Algérie), 12-14 juillet 1999, AHG/Decl.142 (XXXV), Decision adoptée par la Trente-cinquième assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, par. 1,2.

¹⁸⁶³ Déclaration de Lomé (2000), p. 5 et 6: La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement préconise en premier lieu une condamnation exprimé par l'organe centrale suivie de la suspension de l'Etat visé et des sanctions limitées et ciblées à l'encontre du régime.

une approche plus mesurée, privilégiant la prévention¹⁸⁶⁴, les condamnations fermes¹⁸⁶⁵, et les sanctions¹⁸⁶⁶. L'organisation promeut également la recherche des causes profondes de ces défis sécuritaires¹⁸⁶⁷. Dans sa déclaration contre le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernements, l'UA déclarait que "[l]'Afrique continue de faire face à des défis structurels pour s'attaquer de manière adéquate aux causes profondes du terrorisme, de l'extrémisme violent et des changements anticonstitutionnels de gouvernement"¹⁸⁶⁸.

D'un point de vue opérationnel, l'UA a mis en place un nouvel instrument : la Force africaine prépositionnée¹⁸⁶⁹. En vertu du Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité (CPS), cette force a pour mission de permettre au CPS d'assumer ses responsabilités concernant le déploiement de missions de maintien de la paix et d'interventions, conformément aux articles 4(h) et 4(j) de l'Acte constitutif. Cette force pourrait ainsi être utilisée pour répondre aux défis sécuritaires, y compris la lutte contre le terrorisme, ce qui en fait un instrument clé dans la mise en œuvre des politiques de sécurité de l'UA¹⁸⁷⁰.

A cet égard, dans « le projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement », les Chefs d'Etats et de gouvernement déclaraient la nécessité « d'opérationnalis[er] complètement [...] la Force africaine en attente (FAA) sans plus tarder et renforç[er] la coordination avec les CER/MR sur son utilisation ; et accélér[er] la finalisation du Protocole d'accord entre l'UA, les CER/MR sur la FFA »¹⁸⁷¹. Par ailleurs, à la même occasion ils « réaffirm[èrent] les [d]écisions, notamment de la Conférence

¹⁸⁶⁴ Voir notamment Résolution sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique de la Commission Africaine des droits de l'Homme et des peuples de l'Union Africaine, 70ème session ordinaire, 23 février au 9 mars 2022, CADHO/Rés. 515 (LXX), 25 mars 2022, par.2,5-6.

¹⁸⁶⁵ Communiqué du Président de la Commission de l'Union Africaine sur l'attaque terroriste en République du Niger, Addis Abeba, 5 novembre 2021.

¹⁸⁶⁶ Voir aussi :The Common African position on the proposed reform of the United Nations: The Ezulwini Consensus, Executive council, 7th Extraordinary Session, 7-8 March 2005, Addis Ababa, Ethiopia, Ext/EX.CL/2 (VII), p.3. Déclaration d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Adoptée par les participants au Forum de réflexion organisé par l'UA, le 17 mars 2022, à Accra, au Ghana. Union Africaine. Déclaration d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Adoptée par les participants au Forum de réflexion organisé par l'UA, le 17 mars 2022, à Accra, au Ghana.

¹⁸⁶⁷ Déclaration d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Adoptée par les participants au Forum de réflexion organisé par l'UA, le 17 mars 2022, à Accra, au Ghana, p. 3 par. IV. Projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, préambule par. ii.

¹⁸⁶⁹ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, art.13.

¹⁸⁷⁰ Voir notamment D. Yohannes et M.K. Dessu, « La force africaine en attente : un outil adapté aux enjeux sécuritaires africains ? », *ISS Today*, 2 juin 2022, p. 6.

Au niveau de l'ECOWAS: S.A. Dersso, « The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture », *Institute for Security Studies Paper* n° 209, 2010, p.16; A.M. Sambo, M.F. Othman et R. Omar, « Conflict and intervention in ecowas sub-region: Forty years after 'integration', what next? », *Asian Journal of Multidisciplinary Studies*, vol. 5, n° 6, 2017, pp. 2348-7186.

¹⁸⁷¹ Projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, par. 3.

[AU/Dec.753.xxxiii]de février 2020, sur la création d'une Unité de lutte contre le terrorisme au sein de la FAA »¹⁸⁷².

En conclusion, l'application de l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, comme le souligne Olivier Corten, se heurte en pratique aux réalités politiques et à la primauté du Conseil de sécurité, l'UA privilégiant ainsi les opérations non coercitives ou menées avec l'accord de l'État concerné¹⁸⁷³. L'exemple de la Libye illustre la situation où l'organisation régionale, bien qu'ayant l'intention d'agir, est restée subordonnée à l'autorité du Conseil de sécurité, ce qui met en lumière l'incapacité de l'UA à s'imposer face aux acteurs internationaux ayant une conception plus extensive du droit d'intervention. Cette situation montre que le discours juridique, bien que fondé sur des principes solides, ne peut être pleinement compris et évalué qu'en tenant compte de son "contexte politique d'édiction et d'application"¹⁸⁷⁴.

L'adoption de l'article 4h a sans aucun doute marqué un changement de paradigme, allant de la doctrine inspiré des méthodes et principes devant orienter le règlement des conflits sur le continent fondé sur la non-ingérence¹⁸⁷⁵ "à la non-indifférence avec pour corollaire, l'intervention de l'UA dans les affaires qui jadis relevaient de la compétence des Etats membres"¹⁸⁷⁶, dans le but d'assurer une stabilisation du continent. Avec le temps, et en parallèle à l'amélioration des capacités opérationnelles de l'Union africaine, notamment grâce au développement de la Force africaine en attente (FAA), une réévaluation de l'interprétation de l'article 53 de la Charte des Nations Unies par la communauté internationale pourrait devenir envisageable¹⁸⁷⁷.

La question demeure pourquoi l'article 4(h) est peu invoqué par l'UA face à tant de situations où elle aurait pu l'être, notamment lorsque le terrorisme et l'instabilité politique (incluant insurrections générales, menaces graves à l'ordre légitime et CACG) sont liés, comme au Mali, au Niger et au Burkina Faso.

Malgré la volonté politique et le fondement et la pertinence juridiques face aux menaces graves à l'ordre légitime, l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA est rarement utilisé pour des interventions militaires directes. La pratique des Etats et de l'UA semblent nous indiquer que certains facteurs expliquent ce recours limité.

¹⁸⁷² *Ibid.*, par. 4.

¹⁸⁷³ O. Corten, "L'Union africaine, une organisation régionale susceptible de s'émanciper de l'autorité du Conseil de sécurité? *Opinio Juris* et pratique récente des Etats", *op. cit.*, p. 18.

¹⁸⁷⁴ *Ibid.*

¹⁸⁷⁵ S.M. Yombi, « L'ambivalence du droit d'intervention de l'Union Africaine », *op. cit.*, p. 166.

¹⁸⁷⁶ *Ibid.*, p. 168

¹⁸⁷⁷ Projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, par. 7.

"Réaffirmons l'impératif d'un financement adéquat, durable et prévisible des efforts de lutte contre le terrorisme sur le Continent et, par conséquent, mandatons la Commission de rendre opérationnel de toute urgence le Fonds spécial de l'UA pour la prévention et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, conformément à la Décision de la Conférence [Assembly/AU/Dec.614(XXVII) de juillet 2016 sur la création du Fonds spécial de l'UA".

D'abord, l'UA privilégie le principe de subsidiarité, s'appuyant sur les Communautés Économiques Régionales (CER) comme premières intervenantes et leur fournissant un appui politique, diplomatique, logistique et financier, comme observé avec la CEDEAO au Niger en 2023¹⁸⁷⁸.

Le second facteur a trait à la souveraineté des États et au principe de non-ingérence. En effet, malgré le changement théorique de paradigme, le respect de la souveraineté étatique reste fondamental dans les rapports entre États et l'organisation continentale. Les États membres sont souvent réticents à une intervention directe de l'UA sans leur consentement, limitant le soutien unanime nécessaire¹⁸⁷⁹.

En troisième lieu, la capacités opérationnelles et financières. L'UA manque souvent des ressources (financement, logistique) pour des opérations militaires d'envergure, dépendant de l'appui de partenaires internationaux¹⁸⁸⁰.

En quatrième lieu, la complexité politique et le système de processus décisionnel par consensus au CPS. En effet, obtenir un consensus au sein du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA est difficile, les intérêts nationaux et les précédents potentiels freinant le soutien politique nécessaire.

En cinquième lieu, comme cela a été répété à souhait, conformément, l'approche africaine privilégie la diplomatie et les sanctions au recours à la force armée. L'UA privilégie la prévention, la médiation et les sanctions (suspension, restrictions), jugées moins coûteuses et plus faciles à soutenir que l'action militaire.

Enfin, l'adhésion des populations de l'État devant subir l'intervention armée¹⁸⁸¹.

En somme, le faible recours à l'intervention militaire directe au titre de l'article 4(h) découle d'une combinaison de principes doctrinaux, de contraintes capacitaires et de réalités politiques qui orientent l'UA

¹⁸⁷⁸ Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union Africaine, les communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord, 2008, art. XX; Projet de politique de l'Union Africaine sur les opérations de soutien à la paix, 2019.

¹⁸⁷⁹ Communiqué conjoint n. 001 du Burkina Faso et de la République du Mali: Soutien ferme du Burkina Faso et du Mali au peuple nigérian et au CNSP, 31 juillet 2023. Ils déploraient les sanctions contre le Niger (et contre eux-mêmes) qu'ils ont qualifié de "illégalles, illégitimes et inhumaines" contre le peuple et les autorités Nigériens. Ils ont par la même occasion exprimé leur refus d'appliquer lesdites sanctions et mise en garde contre toute intervention militaire au Niger qui s'assimilerait à une déclaration de guerre contre le Burkina Faso et le Mali.

<https://www.youtube.com/watch?v=sDnTlgAjVBM> (dernier accès: 11/07/2025)

D'autres États membres de la CEDEAO tels que le Cap-Vert, la Sierra Leone et la Gambie étaient réticents pour d'autres motifs (préoccupations sécuritaires régionales, capacités militaires limitées, risque de représailles ou encore impact économique et humanitaire).

¹⁸⁸⁰ P.D. Williams, « The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an Embryonic International Institution », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 47, n° 4, 2009, pp. 603-626;

D. Yohannes, E.A. Liaga et M.K. Dessu, « Could UN funding for AU peace missions become the norm? », *ISS Today*, 24 mai 2023; Union Africaine, *Rapport annuel d'activités de l'Union Africaine et de ses organes. Pour la période allant de janvier à décembre 2023*, p. 32; Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales, S/RES/2719, 21 décembre 2023.

¹⁸⁸¹ *Rapport sur la bonne gouvernance en Afrique 2023 - Changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique*, p. 43.

vers un rôle de soutien et de coordination des efforts régionaux et internationaux, plutôt que d'acteur militaire principal.

B. Intervention sur invitation (ou avec le consentement de l'Etat) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique

1. Lutte contre le terrorisme et article 4(j) de l'Acte constitutif de l'Union africaine : une compatibilité contestée avec le droit international du recours à la force

La question clé est de savoir si la lutte contre le terrorisme relève du champ d'application de l'article 4(j) de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Si c'est le cas, il est crucial d'analyser non pas la licéité d'une intervention sur invitation, mais plutôt sa compatibilité avec les normes internationales régissant le recours à la force. En d'autres termes, une telle intervention répondrait-elle aux conditions posées par le droit international?

Aux termes de l'article 4(j) de l'Acte constitutif, l'Union africaine reconnaît aux États membres le droit de solliciter son intervention en vue de restaurer la paix et la sécurité. Il convient donc d'examiner si le terrorisme peut être qualifié de menace à la paix et à la sécurité dans le cadre de l'UA et, si tel est le cas, si cette qualification peut justifier l'application de l'article 4(j). En l'espèce, la réponse semble affirmative.

En effet, le Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme affirme explicitement que le terrorisme constitue une menace grave pour la paix et la sécurité, une position réitérée par les Chefs d'État et de gouvernement africains¹⁸⁸². Il en découle que les États membres peuvent invoquer l'article 4(j) dans leur lutte contre le terrorisme. Cependant, cette disposition soulève la question de sa compatibilité avec le droit international, notamment les règles relatives au recours à la force. Il est alors essentiel d'examiner les conditions et les modalités d'application de l'article 4(j) dans le cadre du système juridique international.

L'objectif de cette analyse n'est pas de prolonger le débat doctrinal relatif à l'intervention armée avec consentement ou sur invitation¹⁸⁸³, mais plutôt d'examiner les enjeux et les complexités spécifiques que pose l'application de ce mécanisme dans le contexte particulier de la lutte contre le terrorisme.

La formulation de l'article 4(j) de l'Acte constitutif de l'Union africaine s'inscrit en harmonie avec le cadre juridique établi par la Charte des Nations Unies. Elle s'aligne sur le principe du droit international qui

¹⁸⁸² Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, alinéa 14 du préambule.

Voir aussi : Conseil de Paix et de sécurité, Rapport du Président de la Commission sur la lutte contre le terrorisme en Afrique, PSC/PR/COMM.1182 (2023) , premier alinéa du Préambule "Profondément préoccupé par la menace croissante à la paix, à la sécurité et à la stabilité en Afrique que représente la propagation du terrorisme et de l'extrémisme violent à travers le continent".

¹⁸⁸³ Voir notamment le Chapitre Intervention by invitation dans O. Corten, F. Dubuisson, V. Koutroulis et A. Lagerwall, *A critical introduction to international law*, op. cit., pp. 405-409.

reconnaît la possibilité d'une "demande d'intervention sur invitation" ou "avec consentement", désignant par intervention une action militaire sur le territoire de l'État requérant, initiée à sa demande¹⁸⁸⁴.

Néanmoins, cette possibilité soulève des problématiques juridiques importantes dans un système international marqué par le principe de non-intervention, consacré par l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies¹⁸⁸⁵ et considéré comme une norme de *jus cogens*¹⁸⁸⁶. Il semble s'agir d'un faux problème et, comme l'a rappelé Antonello Tancredi, il est largement admis que le droit de solliciter une assistance militaire constitue une prérogative inhérente à la souveraineté d'un État¹⁸⁸⁷, une position confirmée par la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Nicaragua c. États-Unis*¹⁸⁸⁸.

Ainsi, « Comme la Cour l'a indiqué, le principe de non-intervention relève du droit international coutumier. Or il perdrait assurément toute signification réelle comme principe de droit si l'intervention pouvait être justifiée par une simple demande d'assistance formulée par un groupe d'opposants dans un autre Etat [...]. On voit mal en effet ce qui resterait du principe de non-intervention en droit international si l'intervention, qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-ci »¹⁸⁸⁹.

Pour sa part, tout en réaffirmant le principe de non-intervention à travers une référence au respect des dispositions de la Charte des Nations Unies¹⁸⁹⁰, l'Institut de droit international indique les critères que doivent remplir une demande d'assistance militaire comme suit:

¹⁸⁸⁴ G. Hafner (Rapporteur), Rapport du Sous-groupe C – Assistance militaire sollicitée, Dixième Commission, Session de Rhodes – 2011, Institut de Droit International, 8 septembre 2011:

Article 1. Définitions

Dans la présente résolution :

a) L'« assistance militaire sollicitée » s'entend de l'assistance militaire directe au moyen de l'envoi de forces armées par un Etat à un autre Etat, à la demande de ce dernier. b) La « demande » s'entend d'une demande reflétant la libre expression de volonté de l'Etat requérant ainsi que son consentement quant aux conditions et aux modalités de l'assistance militaire.

¹⁸⁸⁵ Le droit international, notamment la Charte des Nations Unies, impose des restrictions strictes en matière de recours à la force. Selon l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies, les États membres s'engagent à s'abstenir de toute menace ou usage de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, sauf dans des situations spécifiques autorisées par le Conseil de sécurité (article 42) ou dans le cadre de la légitime défense (article 51).

¹⁸⁸⁶ Sur la question de l'usage de la force, du *jus cogens* et du consentement de l'Etat, voir: N. Ronzitti, « Use of force, *jus cogens* and State consent », in A. Cassese (éd.), *The current legal regulation of the use of force*, Dordrecht, Martinus Nijhoff publishers, 1986, p. 147.

¹⁸⁸⁷ A. Tancredi, « Sulla liceità dell'intervento su richiesta alla luce del conflitto in Mali », *Rivista di diritto internazionale*, vol. 96, n° 3, 2013, p. 946.

¹⁸⁸⁸ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 14., *op. cit.*, p. 116, par. 246.

Voir aussi *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 48 par. 105 et p. 224 par. 149.

¹⁸⁸⁹ *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005.

¹⁸⁹⁰ G. Hafner (Rapporteur), Rapport du Sous-groupe C – Assistance militaire sollicitée, Voir préambule et l'article 4.

“1. L’assistance militaire ne peut être octroyée qu’à la demande de l’Etat requérant.

2. La demande doit être valable, spécifique et conforme aux obligations internationales de l’Etat requérant.

3. L’assistance militaire est fondée sur un traité, une demande *ad hoc* est requise pour le cas particulier.

La problématique soulevée par l’application de l’article 4(j) réside dans la compatibilité de cette disposition avec le cadre du droit international, en particulier la Charte des Nations Unies. Bien que cet article ne contredise pas directement l’article 2(4) de la Charte, puisqu’il conditionne toute intervention à une demande explicite de l’État concerné, des questions complexes émergent quant à sa mise en œuvre dans des contextes sensibles.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique, deux tensions juridiques principales se dessinent. D’une part, la légitimité des autorités requérantes peut être remise en question, notamment lorsque le gouvernement en place, à l’origine de la demande d’assistance militaire, est issu d’un coup d’État. D’autre part, la qualification des groupes ciblés soulève des problématiques, car si un gouvernement désigne des groupes d’opposition, séparatistes ou autonomistes comme terroristes, l’intervention militaire demandée pourrait être perçue comme un outil de répression politique plutôt qu’une mesure légitime de lutte contre le terrorisme. Ces tensions invitent à réfléchir sur la manière dont les normes internationales, telles que le droit à la souveraineté, le principe de non-intervention, et les droits fondamentaux des populations, peuvent être conciliées dans l’application des dispositions relatives à l’intervention militaire avec consentement, en particulier dans des contextes où la qualification d’un acteur comme "terroriste" reste sujette à interprétation.

Prenons l’exemple du Mali¹⁸⁹¹, un État membre de l’Union africaine (UA) où un coup d’État militaire a été justifié par l’incapacité du gouvernement légitime à lutter efficacement contre le terrorisme. La nouvelle autorité, reconnue comme gouvernement de transition par les instances sous-régionales, régionales et internationales, conclut un accord avec un groupe de mercenaires pour renforcer ses capacités militaires dans le cadre de sa politique de défense et de sécurité. Parallèlement, cet État est confronté à la fois à des groupes terroristes et à des mouvements politiques revendiquant une autonomie ou une indépendance. Dans certains cas, ces mouvements politiques s’allient temporairement à des organisations terroristes pour

Article 3 Prohibition of military assistance 1. Military assistance is prohibited when it is exercised in violation of the Charter of the United Nations, of the principles of non-intervention, of equal rights and self-determination of peoples and generally accepted standards of human rights and in particular when its object is to support an established government against its own population. 2. Military assistance shall not be provided where such provision would be inconsistent with a Security Council resolution relating to the specific situation, adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations.

¹⁸⁹¹ Le chapitre suivant sera consacré à l’analyse du cas pratique du Mali.

combattre l'État. En réponse, le gouvernement de transition qualifie ces groupes autonomistes et leurs actes de terroristes, sans distinction claire entre les deux catégories.

Dans ce contexte, plusieurs questions se posent et méritent une analyse théorique approfondie¹⁸⁹². En premier lieu, la légitimité des autorités de transition : une autorité de transition issue d'un coup d'État dispose-t-elle des prérogatives légales pour solliciter une assistance militaire, notamment auprès de groupes paramilitaires privés ou de mercenaires, sous le prétexte de lutter contre le terrorisme ?

Selon le droit de l'Union africaine, les changements anticonstitutionnels de gouvernement, quel qu'en soit le motif, sont strictement interdits. À cet égard, l'Union affirme "condamn[er] sans équivoque toutes les formes de changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique" et réitère son engagement envers une "tolérance zéro"¹⁸⁹³. Aucun motif, y compris une insécurité liée au terrorisme, ne saurait les justifier¹⁸⁹⁴. Pour l'UA, la priorité des autorités de transition doit être le rétablissement de l'ordre constitutionnel dans les meilleurs délais.

Cela exclut-il pour autant le droit de ces autorités, en tant qu'entités de fait, de se prévaloir des prérogatives d'un gouvernement légitime ? Le droit international ne formule pas la question de manière aussi catégorique. En principe, la légitimité d'une demande de consentement pour une assistance militaire repose sur la reconnaissance d'une autorité légitime¹⁸⁹⁵.

Cette problématique renvoie à la reconnaissance internationale du gouvernement en place¹⁸⁹⁶, qui conditionne l'opposabilité internationale des effets de la compétence étatique. Bien que des efforts aient été déployés pour encadrer cette reconnaissance, celle-ci demeure fondamentalement discrétionnaire et guidée par des choix politiques¹⁸⁹⁷. Dans la pratique, l'effectivité du contrôle de l'appareil d'État, même obtenu par

¹⁸⁹² Dans le chapitre suivant, nous examinerons comment une telle situation est abordée dans la pratique des États ainsi que par les organisations sous-régionales, régionales et internationales.

¹⁸⁹³ Projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, par. B.1. ; Aussi: Déclaration d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, Adoptée par les participants au Forum de réflexion organisé par l'UA, le 17 mars 2022, Accra (Ghana), Premier alinéa du préambule: "Nous, représentants des États membres de l'Union africaine (UA), des membres du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA, des organes/institutions de l'UA, des Communautés économiques régionales et des Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (CER/MR), [...] Notons avec satisfaction l'ouverture officielle du Forum de Réflexion par S.E. Nana Addo Dankwa Akufo-Addo, Président de la République du Ghana et Président de l'Autorité des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO qui a mis l'accent sur la tolérance zéro pour le renversement des gouvernements constitutionnellement élus".

¹⁸⁹⁴ Projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Préambule : Reconnaisant que v.

¹⁸⁹⁵ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 14., op. cit., p. 116, par. 246.

¹⁸⁹⁶ Voir Paix et sécurité en Afrique, S/RES/2056, 5 juillet 2012, par.3. "Constater que la CEDEAO n'a pas reconnu le Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE) comme entité légale de la transition, décide de la dissolution dudit CNRDRE". Il apparaît ici que le Conseil de sécurité peut même décider de dissoudre un gouvernement constitué illégalement. Le problème se pose au niveau de l'effet pratique de cette décision.

¹⁸⁹⁷ P.-M. Dupuy, *Droit international public. Précis*, op. cit., p. 101.

la force¹⁸⁹⁸, tend à prévaloir sur la légalité du processus d'accession au pouvoir¹⁸⁹⁹. Ce contrôle effectif se réfère à la maîtrise des institutions étatiques, plutôt qu'au contrôle territorial. Par exemple, dans le cas du Mali, les putschistes contrôlaient l'appareil d'État malgré la perte d'une large partie du territoire, alors dominée par des groupes rebelles et terroristes¹⁹⁰⁰.

En vertu du principe de continuité de l'État, tout changement de gouvernement, y compris par un coup d'État, n'affecte pas les droits et obligations conventionnels de l'État, sauf dénonciation formelle des accords concernés. La pratique internationale n'interdit pas aux gouvernements issus d'un coup d'État de dénoncer des accords bilatéraux, de se retirer d'une organisation sous-régionale, ou encore de solliciter l'assistance d'un État étranger dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹⁹⁰¹. Ces actes relèvent des prérogatives inhérentes à la souveraineté étatique, malgré la nature contestable de l'accès au pouvoir.

L'auteur rappelle comment, en 1991 à Bruxelles, les ministres des Affaires étrangères des Douze ont adopté deux déclarations subordonnant la reconnaissance des républiques issues de l'ancienne fédération de Yougoslavie au respect de l'État de droit, de la démocratie, ainsi que des droits de l'homme et des minorités.

¹⁸⁹⁸ En violation du principe de non recours à la force, du respect du principe démocratique, des droits de l'homme, de l'interdiction d'accession au pouvoir par des méthodes anticonstitutionnelles

¹⁸⁹⁹ Au Mali et au Burkina Faso, les institutions de l'Union africaine, après avoir condamné les coups d'État, ont discuté avec ceux qui avaient le contrôle effectif du pouvoir en leur demandant de tout mettre en œuvre pour un retour rapide de l'ordre constitutionnel.

Au Niger en revanche, il eut un moment de flottement. Les nouvelles autorités avaient commencé par dénoncer les accords avec la France en demandant aux forces françaises de se retirer. Le gouvernement français, dans un premier moment déclara ne pas reconnaître en cette nouvelle autorité les prérogatives pour prendre une telle décision (<https://www.france24.com/fr/afrique/20240318-niger-apr%C3%A8s-le-d%C3%A9part-de-la-france-l-%C3%A9chec-de-la-m%C3%A9thode-douce-am%C3%A9ricaine>).

Selon le président Macron:

“un éventuel redéploiement des forces françaises stationnées au Niger ne serait décidé qu'à la demande du président Bazoum. Le nouveau pouvoir en place a dénoncé les accords de coopération militaire avec la France et mise sur « un départ rapide » des quelque 1 500 militaires français présents dans le pays”.

(<https://www.leparisien.fr/international/niger-lambassadeur-francais-a-niamey-est-pris-en-otage-selon-macron-15-09-2023-UF6GNSWBMJCX3PNU4AQQ2YU7GQ.php>).

Dans le conflit interne en Côte d'Ivoire en 2011, né d'un différend post-électoral, les institutions internationales, régionales et sous-régionales ont semblé privilégier le gouvernement légal et légitime plutôt que celui disposant, au moment des faits, de l'effectivité du pouvoir.

La question reste encore controversée. Lors des dernières élections présidentielles au Venezuela, comme lors du scrutin contesté de 2018, la communauté internationale n'a pas tardé à réagir. Les alliés internationaux de Caracas, la Russie, la Chine et l'Iran, ont très vite félicité Nicolas Maduro. En Amérique latine, les alliés "bolivariens" se sont également manifestés rapidement pour reconnaître le résultat de l'élection. La présidente du Honduras Xiomara Castro, le président bolivien Luis Arce, le Cubain Miguel Díaz-Canel Bermúdez et le président du Nicaragua Daniel Ortega se sont réjouis de la réélection de l'ancien syndicaliste au pouvoir depuis 2013. En revanche, les États-Unis, les Européens et les dirigeants latino-américains qui critiquent la dérive dictatoriale du chavisme au Venezuela ont, sans surprise, refusé d'accepter une victoire aux forts relents de fraude électorale. Le Congrès espagnol reconnaissait Edmund Gonzalez comme président du Venezuela.

¹⁹⁰⁰ R. Van Steenberghe, « Les interventions militaires étrangères contre le terrorisme international. Première partie : fondements juridiques (*jus ad bellum*) », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 61, 2015, pp. 165.

¹⁹⁰¹ Dans certains cas, se basant sur une décision d'une organisation sous-régionale de ne pas reconnaître une autorité gouvernementale née d'un coup d'État, le Conseil de sécurité, a décidé, dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de le dissoudre: S/RES/2056, par.3. “Constata que la CEDEAO n'a pas reconnu le Comité national pour le

Cependant, la question de la légitimité de ces autorités pour entreprendre de telles démarches demeure problématique, notamment lorsqu'il s'agit de dénoncer des accords qui affecteraient la stabilité régionale ou de qualifier certains groupes d'opposition de terroristes à des fins politiques.

En ce qui concerne le mercenariat, il est important de rappeler que, quelle que soit la nature du gouvernement en place, le recrutement, le financement et l'entraînement des mercenaires sont interdits par des instruments juridiques internationaux¹⁹⁰² et régionaux¹⁹⁰³. Cette interdiction est réaffirmée par l'Union africaine dans son projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, qui condamne explicitement le recours à des groupes armés irréguliers, en lien avec les défis posés par ces deux phénomènes¹⁹⁰⁴.

En définitive, bien que l'article 4(j) de l'Acte constitutif de l'UA offre une base pour une intervention à la demande d'un État membre confronté au terrorisme, son application soulève des questions complexes de compatibilité avec les normes internationales sur le recours à la force, notamment en ce qui concerne la légitimité des autorités requérantes et la qualification des groupes ciblés. L'approche pratique de ces questions sera examinée dans un chapitre ultérieur.

2. Le recours à l'assistance militaire dans les conflits armés internes : cadre juridique et enjeux spécifiques en Afrique à l'ère de la lutte contre le terrorisme

Dans quelle mesure les principes de non-intervention interdisent-ils aux États tiers de fournir une assistance militaire en cas de conflit armé interne, notamment lorsque des actes terroristes y sont commis ? Cette interdiction reste-t-elle applicable dans le contexte actuel de la lutte contre le terrorisme, où les gouvernements légitimes qualifient parfois leurs opposants politiques ou autonomistes de groupes terroristes pour justifier une intervention militaire extérieure ? Enfin, comment concilier ces dynamiques avec les normes internationales régissant les conflits armés internes, tout en tenant compte des spécificités africaines et des dispositions de l'Acte constitutif de l'Union africaine, notamment son article 4(j) ?

redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE) comme entité légale de la transition, décide de la dissolution dudit CNRDRE".

¹⁹⁰² Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, New York, 4 décembre 1989.

¹⁹⁰³ Convention de l'OUA sur l'élimination du mercenariat en Afrique, Libreville, 1977.

¹⁹⁰⁴ Projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, par.A. Sur le terrorisme et l'extrémisme violent, 5) "Réitérons l'appel au retrait immédiat et inconditionnel des combattants terroristes étrangers et des mercenaires du continent ; et demandons à la Commission d'accélérer la conclusion de la révision de la Convention de l'OUA sur les mercenaires ;

Le rapport de M. Dietrich Schindler à l'Institut de droit international stipule que "third States shall refrain from giving assistance to parties to a civil war which is being fought in the territory of another State"¹⁹⁰⁵. Cette position repose sur le principe selon lequel "the violation of the principle of non-intervention for the benefit of a party to a civil war often leads in practice to interference for the benefit of the opposite party"¹⁹⁰⁶, et elle se fonde également sur le respect du principe de l'autodétermination des peuples, tel qu'énoncé à l'article 1, paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies¹⁹⁰⁷. Ce principe a été repris sous la forme de "negative equality principle"¹⁹⁰⁸, une doctrine en droit international applicable aux conflits armés internes, qui repose sur l'égalité entre les belligérants et l'interdiction de toute intervention extérieure. Toutefois, cette doctrine ne fait pas l'unanimité. Certains juristes comme Yoram Dinstein soutenaient que le gouvernement légitime d'un État détient le droit exclusif de solliciter une assistance militaire extérieure, contrairement aux rebelles¹⁹⁰⁹.

Cependant, en 2011, cette interdiction semble remise en question dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Bien qu'une controverse doctrinale persiste quant à la possibilité pour un gouvernement légitime de demander une assistance militaire contre un groupe rebelle, sécessionniste ou autonomiste dans un contexte de guerre civile, la question diffère lorsqu'il s'agit d'assistance contre un groupe terroriste. Gerhard Hafner, dans son rapport, précise que la résolution de l'Institut de droit international concernant la demande d'assistance militaire " s'applique aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, y compris les actes de terrorisme, n'atteignant pas le seuil des conflits armés non internationaux au sens de l'Article 1 du deuxième Protocole Additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux de 1977."¹⁹¹⁰.

Trois scénarios distincts d'assistance militaire face au terrorisme peuvent être envisagés.

¹⁹⁰⁵ D. Schindler (Rapporteur), Rapport sur Le principe de non-intervention dans les guerres civiles, Huitième Commission, Session de Wiesbaden – 1975, Institut de Droit International, 1975, Article 2. Interdiction de l'assistance

¹⁹⁰⁶ *Ibid.* Troisième alinéa du préambule.

¹⁹⁰⁷ G. Hafner (Rapporteur), Rapport du Sous-groupe C – Assistance militaire sollicitée, 6ème Alinéa du Préambule et Article 3

¹⁹⁰⁸ L. Ferro, « The Doctrine of 'Negative Equality' and the Silent Majority of States », *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 8, n° 1, 2021.

¹⁹⁰⁹ Y. Dinstein, *War, aggression and self-defence*, *op. cit.*. En particulier, PartIII Exceptions to the prohibition of the use of inter-State force, p.175 -216.

Aussi: *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 14., *op. cit.*, p. 116, par. 246.

Pour une position contraire, voir notamment: A. Tanca, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict*, Dordrecht/Boston, Brill Nijhoff, 1993, p.23.

¹⁹¹⁰ G. Hafner (Rapporteur), Rapport du Sous-groupe C – Assistance militaire sollicitée , article 2.

Dans le premier, la lutte contre un groupe terroriste peut atteindre l'intensité d'une guerre civile, notamment lorsque les actes de violence deviennent systématiques et que les groupes terroristes exercent un contrôle territorial.

Le deuxième scénario concerne la requalification politique d'un groupe comme "terroriste" par un gouvernement légitime. Un groupe politique, sécessionniste ou autonomiste, peut être désigné comme "terroriste" par l'État, soulevant la question de savoir si ce gouvernement peut légitimement demander une assistance militaire contre ces groupes dans le cadre d'un conflit interne.

Enfin, dans le troisième scénario, un groupe politique peut s'allier à un groupe terroriste, modifiant ainsi la dynamique du conflit et ouvrant la voie à une demande d'intervention extérieure.

L'Institut de droit international, en 1975, précise que le principe de non-intervention dans les guerres, telles que définies dans sa résolution : "les conflits armés de caractère non interétatique, conflits qui surgissent sur le territoire d'un Etat et qui mettent aux prises : a) le gouvernement établi avec un ou plusieurs mouvements insurrectionnels qui visent, soit au renversement du gouvernement ou du régime politique, économique ou social de l'Etat, soit à la sécession ou à l'autonomie d'une partie de cet Etat ; b) deux ou plusieurs groupes qui, en l'absence de tout gouvernement établi, se disputent le pouvoir de l'Etat. [...]"¹⁹¹¹. Ce principe exclut de la définition de conflit interne les troubles localisés ou les émeutes, les conflits armés entre des entités politiques qui sont séparées par une ligne internationale de démarcation ou qui, pendant une durée prolongée, ont existé en fait comme des Etats, et les conflits de la décolonisation¹⁹¹². Or, cette exclusion présente une importance particulière dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique, où la résistance à la colonisation a légitimé l'assistance militaire entre États membres de l'OUA, comme en témoignent les actions du Comité de décolonisation de l'OUA. Cette approche a posé la question de l'assistance en cas de terrorisme "classique", notamment lorsque les actes terroristes dépassent le stade d'actions sporadiques, les groupes terroristes contrôlant souvent de vastes portions de territoire, et où l'on ne peut plus réduire la situation à de simples troubles internes.

Ainsi, dans des contextes où des groupes qualifiés de terroristes exercent un contrôle sur le territoire, ne pas considérer la situation comme une guerre civile serait un formalisme excessif. De plus, certains gouvernements qualifient de terroristes des groupes sécessionnistes ou autonomistes, posant la question de la légitimité de leur demande d'assistance militaire dans de tels cas. Enfin, l'introduction d'une clause stipulant la perte du statut de groupe sécessionniste si ce dernier s'allie avec un groupe terroriste pourrait

¹⁹¹¹ D. Schindler (Rapporteur), Rapport sur Le principe de non-intervention dans les guerres civiles., article 1.

Cette position est appuyée par certains auteurs, notamment:

T. Christakis et K. Bannelier, « *Volenti non fit injuria* ? Les effets du consentement à l'intervention militaire », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 50, 2004, pp. 102-137.

¹⁹¹² D. Schindler (Rapporteur), Rapport sur Le principe de non-intervention dans les guerres civiles, art.1.2.

être envisagée¹⁹¹³. Dès lors, dans le cadre spécifique de la lutte contre le terrorisme en Afrique, l'application de l'article 4(j) de l'Acte constitutif de l'Union africaine soulève de multiples défis juridiques et pratiques concernant l'usage de la force contre le terrorisme.

Il convient dès lors de s'interroger sur la pratique des États africains en matière de recours à la force pour lutter contre le terrorisme, notamment dans le contexte de l'UA.

Section II: Lutte contre le terrorisme en Afrique et recours à la force – Analyse des pratiques des États et des opérations de l'UA et de l'ONU du recours à la force contre le terrorisme

En raison de ses propres réalités historiques et géopolitiques, une approche africaine spécifique du terrorisme international s'est clairement dessinée au cours de cette étude, marquant une divergence avec celle des grandes puissances. Les États africains ont promu une vision holistique de la lutte antiterroriste aux niveaux régional et international, privilégiant l'éradication des causes profondes, qu'ils identifient dans les politiques de domination et l'instrumentalisation du droit international, ainsi que dans les facteurs endogènes tels que les déficits de démocratie, de gouvernance et la pauvreté.

Cette approche multidimensionnelle et polyvalente considère le recours à la force militaire comme *ultima ratio*, subsidiaire aux moyens préventifs et diplomatiques, tout en réaffirmant la responsabilité primordiale des États dans la lutte antiterroriste sur leur territoire, dans le respect du droit international général.

Selon l'Union africaine et en vertu du droit international général, il revient aux États d'assurer la lutte contre le terrorisme sur leur territoire. Le recours à la force, en dernier recours, doit s'inscrire dans une approche multidimensionnelle tenant en compte les conditions politiques, sociales et économiques du pays concerné. Contrairement aux pratiques observées parmi les grandes puissances, qui interviennent dans certains États au nom de la lutte contre le terrorisme en invoquant une interprétation extensive du concept de légitime défense, ce phénomène est absent sur le territoire africain¹⁹¹⁴. En Afrique, le recours à la force contre le

¹⁹¹³ Certains auteurs ont clairement manifesté leur opposition à la tendance d'intégrer des phénomènes politico-historique différents à un régime juridique unique : A. Tancredi, « Sulla liceità dell'intervento su richiesta alla luce del conflitto in Mali », *op. cit.*, p. 147.

Il convient de souligner deux éléments importants qui seront analysés dans le chapitre suivant. Premièrement, les conventions internationales en matière de lutte contre le terrorisme condamnent non seulement les acteurs terroristes, mais aussi leurs complices. Deuxièmement, lorsqu'un groupe s'allie avec une organisation terroriste et adopte ses moyens et méthodes, il devient de facto qualifié de groupe terroriste.

¹⁹¹⁴ Contre Boko Haram, il est à noter l'intervention du Tchad et du Cameroun, ainsi que du Nigéria et du Niger, contre Boko Haram. Ces États ont mené des opérations militaires dans les régions frontalières, en particulier dans le bassin du lac Tchad, en invoquant leur droit à la légitime défense face aux incursions transfrontalières et attaques terroristes de Boko Haram, qui menaçaient directement leur sécurité nationale.

L'intervention militaire collective contre Boko Haram a été justifiée par le droit de légitime défense, en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, selon lequel les États peuvent agir pour défendre leur intégrité territoriale lorsqu'ils sont confrontés à une attaque armée, même si cette intervention implique de franchir des frontières. Cette approche a également été renforcée par des initiatives régionales, notamment la Force multinationale mixte (FMM),

terrorisme découle généralement d'une demande d'assistance d'un État menacé par des groupes terroristes, et cette assistance est ensuite soutenue par les organisations sous-régionales, régionales, ainsi que par le Conseil de sécurité, dans le cadre d'opérations de maintien de la paix.

L'évolution des missions des Nations Unies en Afrique témoigne d'une adaptation progressive aux nouvelles menaces terroristes sur le continent. Initialement, les missions de maintien de la paix de l'ONU en Afrique étaient principalement orientées vers la stabilisation de régions en proie à des conflits civils, souvent suite à des processus de décolonisation ou de crises post-guerre froide. Ces missions ne visaient pas spécifiquement la lutte contre le terrorisme, mais se concentraient sur la protection des civils et le soutien aux processus de paix. Cependant, au fil du temps, comme nous le verrons, les mandats des missions se sont diversifiés, devenant plus robustes et adaptés à la lutte contre des groupes terroristes de plus en plus violents et influents¹⁹¹⁵.

une force d'intervention conjointe mandatée par la Commission du bassin du lac Tchad avec le soutien de l'Union africaine, pour combattre Boko Haram dans une logique de légitime défense collective et de coopération régionale.

¹⁹¹⁵ Quelques rappels historiques sur l'évolution des opérations de maintien de la paix:

Le maintien de la paix ne soit pas directement prescrit par la Charte des Nations Unies:

A/RES/377(V) . Connue sous le nom de résolution "Unis pour le maintien de la paix", elle confère à l'Assemblée générale la possibilité de recommander des actions collectives, y compris l'envoi de troupes, dans des cas de menaces à la paix lorsque le Conseil de sécurité est paralysé par un veto. Elle a servi de base juridique pour certaines missions de maintien de la paix, bien qu'elle ne soit pas directement liée aux missions traditionnelles du Conseil de sécurité. Pour une analyse de la légalité de la résolution 377 de l'AG, Voir notamment : J. Leprette, « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 34, 1988, pp. 424-435.

Situation dans la République du Congo, S/RES143, 13 juillet 1960.

Cette résolution fait suite à une demande d'assistance militaire adressée au Secrétaire général par le Président et le Premier Ministre de la République du Congo.

Par. 2.: "Decide d'autoriser le Secrétaire général à prendre, en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo, les mesures nécessaires en vue de fournir à ce gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin, et ce jusqu'au moment où les forces nationales de sécurité, grâce aux efforts du Gouvernement congolais et avec l'assistance technique de l'Organisation des Nations Unies, seront à même, de l'opinion de ce gouvernement, de remplir entièrement leurs tâches;"

Les premières opérations de maintien de la paix, souvent sous forme de missions d'observation et d'interposition dans des différends interétatiques, étaient autorisées par l'Assemblée générale des Nations Unies:

Opération FUNU, A/RES/998 (ES-I), 4 novembre 1956.

Voir M. Flory, « Le retrait de la Force d'urgence des Nations Unies », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 14, 1968, pp. 379.

Et par le Conseil de sécurité:

La situation dans l'Etat de Jammu et Cachemire, S/RES/39, 20 janvier 1948. Il s'agit d'une force d'observation militaire.

Quelques controverses de compétences entre le conseil de sécurité et l'assemblée générale des Nations Unies en matière de maintien de la paix:

R. Charvin, *Répliques. Droit international - Relations internationales*, op. cit. , p.91 et p. 93.

Initialement, dans un contexte de majorité pro-occidentale au sein de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a tenté de s'attribuer des compétences coercitives en matière de sécurité collective, relevant normalement du Conseil de sécurité, par l'adoption de la résolution 377 A (V) du 3 novembre 1950, dite "Union pour le maintien de la paix". Toutefois, cette pratique a connu un déclin significatif lorsque la composition de l'Assemblée générale a évolué, reflétant des intérêts moins alignés sur ceux des États-Unis et de leurs alliés, entraînant une marginalisation de son rôle dans ce domaine par la doctrine et la pratique étatique.

Face à la lutte contre le terrorisme en Afrique, caractérisée par des guerres asymétriques, des risques de désintégration étatique et des crimes internationaux, un nouveau cadre d'intervention internationale a émergé, désigné sous le terme de "missions de stabilisation". Ces missions vont au-delà de la simple observation des cessez-le-feu et de l'assistance humanitaire ; elles visent à s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité dans les États fragiles, en renforçant les institutions de l'État, en combattant les groupes armés, notamment les groupes terroristes, et en établissant un environnement propice à la gouvernance, à la sécurité et au développement à long terme. Ces missions se caractérisent par des mandats robustes, une approche proactive et un soutien renforcé à la gouvernance et au renforcement des institutions.

Ce chapitre explore trois situations spécifiques : en Somalie contre Al-Shabaab, au Mali contre le MNLA et d'autres groupes terroristes, et au Nigéria/Cameroun contre Boko Haram. Ces cas permettent de mettre en lumière l'approche coopérative adoptée par les États africains, articulée autour de la coopération sous-régionale, régionale, et internationale, notamment via le Conseil de sécurité de l'ONU.

Enfin, ce chapitre analysera plusieurs problématiques en droit international, notamment la place centrale que les États africains réserveront au Conseil de sécurité en tant que principal garant de la paix et de la sécurité internationales, la spécificité des groupes terroristes opérant en Afrique, la volonté des États africains d'assumer un rôle de premier plan dans la sécurité du continent, et la nature des mandats des missions de lutte contre le terrorisme. Nous examinerons également comment ces missions, en Afrique, ont influencé l'évolution des opérations de maintien de la paix par l'introduction du concept de "mission de stabilisation."

A. AMISOM et la lutte contre le terrorisme en Somalie

La question juridique se concentre sur la légitimité et l'évolution des interventions africaines contre le terrorisme, illustrées par la Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS). L'objectif est de déterminer comment cette mission, face à la menace d'Al-Shabaab, reflète l'approche africaine en matière de lutte contre le terrorisme, notamment en ce qui concerne l'autorisation du recours à la force, la coopération régionale et sous-régionale, ainsi que la transition vers des opérations de maintien de la paix de plus en plus robustes, tout en respectant les cadres juridiques internationaux.

L'actuelle Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS) est, à bien des égards, une mission type africaine prévoyant un recours à la force contre le terrorisme. Bien qu'étant une mission dirigée par l'Union africaine, elle bénéficie d'un soutien logistique et financier des Nations Unies. Créée en 2007, elle a pour objectif principal de stabiliser la Somalie et de lutter contre Al-Shabaab, un groupe affilié à Al-Qaïda.

En effet, en 2006, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)¹⁹¹⁶, répondant à la sollicitation de la Somalie, a demandé l'autorisation à l'UA de déployer des troupes en vertu de l'article 4h afin de lutter contre le groupe terroriste Harakat al-Shabaab al-Mujahideen (Al-Shabaab)¹⁹¹⁷.

Ce groupe est né de la radicalisation d'une faction au sein de l'Union des tribunaux islamiques (UTI), une coalition de quinze tribunaux islamiques ayant pris le contrôle de vastes territoires en Somalie en 2006 et ayant instauré l'ordre en y appliquant la charia. Face au gouvernement fédéral de transition et à l'Union africaine, l'UTI a subi une scission interne, donnant naissance à une faction plus radicale, qui a ensuite formé le groupe désormais connu sous le nom d'Al-Shabaab.

Initialement, cette dynamique relevait d'un conflit interne somalien. Comme souvent dans de tels contextes, la formation de groupes qualifiés de terroristes découle de l'incapacité des acteurs nationaux à atteindre un consensus, conduisant à une radicalisation croissante. Lorsqu'un acteur dominant s'impose, les groupes minoritaires, marginalisés, recourent souvent à l'extrémisme pour regagner du pouvoir par des moyens violents.

Cette situation est d'autant plus préoccupante en Afrique, où la faiblesse de certains États et le manque de contrôle effectif sur certains territoires favorisent l'émergence de « zones grises » servant de refuges et de bases d'entraînement pour les groupes terroristes. Ce phénomène peut entraîner deux conséquences majeures. Premièrement, il menace l'intégrité des États africains en risquant de provoquer leur fragmentation. Deuxièmement, il crée des bases territoriales depuis lesquelles des groupes peuvent mener des attaques transfrontalières, compromettant ainsi la sécurité régionale et internationale.

Comment le gouvernement de transition somalien a-t-il réagi face à cette situation ?

1. Sur le statut du groupe Al- Shabaab

Le Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi que l'Union africaine ont tous deux qualifié Al-Shabaab de groupe terroriste et de menace à la paix et à la sécurité, tant régionales qu'internationales¹⁹¹⁸. En conséquence, le groupe a perdu toute reconnaissance en tant qu'entité à caractère « politique ». De nombreuses résolutions de l'AG en matière de terrorisme international et la convention de l'OUA sur la lutte

¹⁹¹⁶ L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) est un groupement régional est-africain créé le 21 mars 1986. Composée de sept États membres, l'IGAD est l'une des Communautés économiques régionales (CER) qui constituent les piliers de l'Union africaine.

¹⁹¹⁷ Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine, Communiqué, PSC/PR/Comm(LXI), 61ème réunion du 31 août 2006, Addis Abeba (Ethiopie).

¹⁹¹⁸ Somalie, S/RES/1844, 20 novembre 2008. Cette résolution a imposé des sanctions ciblées aux individus et entités en Somalie menaçant la paix et la sécurité, notamment Al-Shabaab, explicitement désigné comme un groupe terroriste impliqué dans des actes portant atteinte à la stabilité.

contre le terrorisme ont explicitement rappelé que les motivations politiques, religieuses, idéologiques ou philosophiques ne sauraient justifier le recours à des actes de nature terroriste¹⁹¹⁹.

Al-Shabaab a acquis une dimension internationale lorsqu'il a ciblé des soldats de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et étendu ses attaques au-delà des frontières somaliennes, notamment au Kenya¹⁹²⁰. En réponse à cette attaque, ce dernier Etat est intervenu sur le territoire somalien avec le consentement du gouvernement en place¹⁹²¹. Cette intervention, fondée sur le consentement de l'État territorial, confère une légitimité à la réponse internationale dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

2. Intervention armée contre Al-Shabaab: approche coopérative entre organisations sous-régionale, régionale et internationale

Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, les États africains, bien que confrontés à des actes d'Al-Shabaab pouvant être qualifiés de crimes contre l'humanité — ouvrant théoriquement la possibilité d'un recours à la force sans autorisation du Conseil de sécurité selon certaines interprétations de l'acte constitutif de l'UA — ont maintenu leur engagement en faveur d'une approche prévoyant une autorisation du Conseil de sécurité. Fidèles à leur position, les États africains, ainsi que les organisations sous-régionales et régionales, ont systématiquement impliqué le Conseil de sécurité dans toutes les questions de maintien de la paix et de la sécurité, en particulier lorsque l'usage de la force armée était envisagé.

Ainsi, le gouvernement somalien a sollicité une assistance militaire auprès de l'organisation sous-régionale, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), qui a ensuite transmis cette demande à l'Union africaine (UA) et au Conseil de sécurité des Nations Unies. En réponse, le Conseil de sécurité a "décid[é] d'autoriser l'IGAD et les États membres de l'Union africaine à établir une mission de protection et de formation en Somalie", avec un examen prévu après une période initiale de six mois, sur la base d'un rapport de l'IGAD¹⁹²².

¹⁹¹⁹ Mesures visant à éliminer le terrorisme international, A/RES/49/60, 9 décembre 1994, Annexe: Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, par.3.

Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, art.3.2.

¹⁹²⁰ J. Gobillard, « Les réponses du Kenya aux défis sécuritaires somaliens », *Revue internationale et stratégique*, vol. 83, n° 3, 2011, p. 40.

¹⁹²¹ Lettre datée du 17 octobre 2011, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Kenya auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2011/646, Annexe à la lettre datée du 17 octobre 2011 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Kenya auprès de l'Organisation des Nations Unies, 18 octobre 2011 : "Je vous écris pour vous informer que le Kenya a été mis dans l'obligation, avec l'assentiment du Gouvernement fédéral de transition de la Somalie, de prendre des mesures fortes et ciblées pour protéger et préserver son intégrité, son économie nationale et la paix et la sécurité face aux attaques des milices terroristes d'Al-Shabaab venant de Somalie".

¹⁹²² S/RES/1725, 6 décembre 2006, par. 3 ; S/RES/1744, 20 février 2007, par.4: "Décide d'autoriser les États membres de l'Union africaine à établir pour une période de six mois une mission en Somalie »

Cette autorisation a permis la création de l'IGASOM, une mission sous-régionale placée sous l'égide de l'IGAD, approuvée par l'UA en septembre 2006, et dont les objectifs initiaux étaient la protection et la formation en soutien au gouvernement somalien. Par la suite, l'UA a remplacé – en englobant notamment l'IGASOM- cette mission sous-régionale par une force régionale, la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM)¹⁹²³.

Conformément à l'accord entre le gouvernement fédéral de transition de Somalie et l'UA, l'AMISOM s'est vue assigner un mandat de stabilisation. Ses principales missions consistaient à rétablir la sécurité en Somalie, faciliter l'assistance humanitaire, et établir des conditions favorables à la stabilisation à long terme, à la reconstruction et au développement du pays¹⁹²⁴.

L'intervention fut autorisée par le Conseil de sécurité¹⁹²⁵.

La mission de l'AMISOM est qualifiée de "mission de stabilisation", conformément au mandat fixé par la résolution 1744 (2007). Les forces de l'Union africaine (UA) y remplissent des fonctions de médiation, d'observation et de protection, l'emploi de la force étant strictement limité aux cas de mise en péril du dialogue et de la réconciliation, de protection des institutions fédérales de transition, et de sécurisation de l'acheminement de l'aide humanitaire. La mission de l'AMISOM, puis de l'ATMIS, se concentre principalement sur une approche de "protection passive", mettant l'accent sur la stabilisation du territoire et la protection des institutions somaliennes, sans recourir directement à l'élimination des groupes terroristes. Bien que cette mission réponde effectivement à la menace posée par Al-Shabaab, le mandat de l'AMISOM n'a jamais désigné explicitement ce groupe comme terroriste. Cette approche, qui privilégie le dialogue et la réconciliation, reste fidèle à un principe constant des missions de stabilisation, particulièrement dans le cadre de la lutte contre des actes de terrorisme commis par des groupes locaux. Par souci de prudence, les mandats évitent de qualifier directement les groupes comme terroristes, afin de préserver la possibilité de négociations et de solutions politiques.

Jusqu'en 2012, le mandat de l'AMISOM a été renouvelé sans modifications substantielles.

En 2011, après avoir perdu le contrôle de Mogadiscio face aux forces gouvernementales somaliennes et à l'AMISOM, Al-Shabaab a annoncé son allégeance au groupe terroriste Al-Qaïda. Cette formalisation de son lien avec un groupe internationalement reconnu pour ses activités terroristes a conduit le Conseil de sécurité à renforcer le mandat de l'AMISOM, afin d'intensifier les efforts de stabilisation et de lutte antiterroriste en

¹⁹²³ Dans une décision du 8 janvier 2007 du Conseil de Paix et de sécurité, le PSC décidait de déployer une mission de l'UA.

African Union's Peace and security council, Status of mission agreement (SOMA) between The transitional federal government of the Somali Republic and The African Union on The African Union mission in Somalia (AMISOM), Addis Ababa, 6 March 2007, par. Article IV. Par. 5. Le PSC, lors de sa 69e réunion tenue le 19 janvier 2007, autorisait le déploiement de l'AMISOM, mandaté aux fins de supporter le gouvernement de transition somalien dans son opération de stabilisation de sa situation.

¹⁹²⁴ *Ibid.*, Article IV, par. 6.

¹⁹²⁵ 12ème alinéa du Préambule de la résolution S/RES/1725.

Somalie¹⁹²⁶. Parallèlement aux actions de l'AMISOM, on assistait également à des actions militaires via l'usage de drones de la part des Etats Unis contre les positions des groupes Al-Shabaab. Ces actions étaient menées avec le consentement des autorités somaliennes¹⁹²⁷.

3. La place de la lutte contre le terrorisme dans les mandats des "opérations de stabilisation" de l'ONU

Les mandats des missions de maintien de la paix de l'ONU comportent également de plus en plus souvent des composantes fortes de stabilisation et d'imposition de la paix dans un environnement d'"Etat failli" où "les organisations internationales agissent en véritables substituts de gouvernement"¹⁹²⁸. Cela implique un usage de la force plus robuste et plus proactif en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de la part de partenaires non-onusiens nationaux, régionaux ou multinationaux opérant en soutien à ou avec le soutien de la mission de l'ONU.

Conformément à l'approche africaine, le mandat de l'AMISOM comprend une approche multidimensionnelle de la lutte contre les groupes armés. S'agissant de citoyens somaliens, la première approche consistait à privilégier le dialogue et la réconciliation¹⁹²⁹.

Le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions concernant la Somalie, visant initialement la situation générale avant de se concentrer spécifiquement sur Al-Shabaab. En vertu du chapitre VII de la Charte, on part de l'application d'"un embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armes et d'équipements militaires à la Somalie"¹⁹³⁰. Elles visent à limiter l'accès des groupes armés aux armes. Dans la même direction, le Conseil de sécurité décidait d'établir sous son autorité [...] une opération des Nations Unies en Somalie [...] et prie le Secrétariat général de déployer immédiatement une unité de cinquante observateurs des Nations Unies pour surveiller le cessez-le-feu à Mogadishu"¹⁹³¹. Le Conseil poursuivra ses consultations entre les deux parties au conflit interne et demandera à "tous les mouvements et à toutes les factions somalis de cesser immédiatement les hostilités et de maintenir un cessez-le-feu dans tous le pays afin de faciliter le

¹⁹²⁶ S/RES/2036, 22 février 2012.

¹⁹²⁷ R. Van Steenberghe, « Les interventions militaires étrangères contre le terrorisme international. Première partie : fondements juridiques (*jus ad bellum*) », *op. cit.*, p. 152.

France 24 "Le chef des Shebab somaliens visé par un raid américain"

<https://www.france24.com/fr/20140902-somalie-pentagone-operation-contre-shebab-somaliens-pentagone-raid>

Il s'agit d'information donné par le porte parole du gouvernement somalien et celui du pentagone. On suppose donc l'existence du consentement du gouvernement somalien.

Voir aussi: <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/trois-membres-dal-shabab-tu%C3%A9s-suite-%C3%A0-un-raid-am%C3%A9ricain-en-somalie-/1110645> .

¹⁹²⁸ R. Kolb, *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*, *op. cit.*, p. 218.

¹⁹²⁹ Imposition d'un embargo sur les armes, S/RES/733, 23 janvier 1992 , par. 4.

¹⁹³⁰ *Ibid.*, par.5.

Aussi Mise en place d'un embargo complet et généralisé et d'un Comité des sanctions du Conseil de sécurité, S/RES/751 , 24 avril 1992.

¹⁹³¹ Imposition d'un embargo sur les armes, S/RES/733 ,23 janvier 1992, par. 2,3.

processus de réconciliation et de règlement politique en Somalie”¹⁹³². Face à l'évolution de la menace sécuritaire, les résolutions ultérieures ont ciblé plus précisément le groupe Al-Shabaab, désormais considéré comme l'acteur principal compromettant la paix et la sécurité en Somalie. Des mesures coercitives spécifiques, telles que le gel des avoirs, les interdictions de voyage et un embargo sur les armes, ont été imposées à l'encontre des individus et entités associés à ce groupe¹⁹³³. Le Conseil tentera ensuite d'agir sur les sources de financement d'Al-Shabaab en interdisant l'exportation du charbon par la Somalie¹⁹³⁴. Le mandat des opérations de maintien de la paix de l'AMISOM commenceront à se renforcer face à un début de rapprochement entre Al-Shabaab et Al Qaeda notamment par des actions terroristes d'envergure¹⁹³⁵. Déjà en 2006, le Conseil de sécurité avait demandé “à l'Union des tribunaux islamiques de cesser toute expansion militaire et de rejeter ceux qui ont des visées extrémistes ou des liens avec le terrorisme international”¹⁹³⁶.

Le mandat de l'AMISOM va se durcir lorsque ce mouvement déclarera son allégeance à Al-Qaeda¹⁹³⁷. En effet, en dépit de la nécessité de l'adoption d'une stratégie fondée sur une approche d'ensemble comprenant une dimensions politiques, économiques et militaire pour contrer la menace asymétrique des Chabab, le Conseil de sécurité critique la posture défensive de l'armée somalienne et de l'Amisom¹⁹³⁸. L'effectif de l'AMISOM est portée de 17000 (?) à 22 126 agents, et le but de cette augmentation est de “accroître les capacités militaires de l'AMISOM”¹⁹³⁹. On parle même de la nécessité d'obtenir au cours de cette guerre contre le groupe considéré comme allié d'Al Qaeda, “une flotte aérienne de douze hélicoptères militaires”¹⁹⁴⁰. Malgré tout, le Conseil de sécurité déclarera que “les conditions nécessaires au déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies ne sont pas encore réunies en Somalie”.¹⁹⁴¹ Elle agira donc par procuration à travers l'Union africaine¹⁹⁴².

¹⁹³² *Ibid.*, par. 5,9.

¹⁹³³ Somalie, S/RES/ Résolution 1844 , 20 novembre 2008, par. 1,3 .

¹⁹³⁴ S/RES/2036.

¹⁹³⁵ S/RES/1725, 7ème alinéa du Préambule : “Déplorant l'attentat à la bombe perpétré à Baidoa le 30 novembre 2006 et se déclarant préoccupé par la persistance de la violence à l'intérieur de la Somalie”.

L'objet de ce chapitre n'est pas de nous intéresser à la nature insurrectionnelle (en tant qu'acte terroriste potentiel en vertu de la Convention de l'OUA contre le terrorisme de 1999) des actions du groupe Al-Shabaab. Pour ces questions, voir notamment:

M.W. Skjelderup et M. Ainashe, « Counterinsurgency as order-making: refining the concepts of insurgency and counterinsurgency in light of the Somali civil war », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 34, n° 6, 2023, pp. 1180-1203.

¹⁹³⁶ S/RES/1725 , 8ème Alinéa du Préambule.

¹⁹³⁷ S/RES/2036, 14ème alinéa du Préambule, par.2,7,9,12,19, 20.a, 22

¹⁹³⁸ S/RES/ 2124, 12 novembre 2013 : 10,11,12 èmes alinéa du Préambule

¹⁹³⁹ *Ibid.*, par.5.

¹⁹⁴⁰ *Ibid.*, par.6.

¹⁹⁴¹ *Ibid.*,2.

¹⁹⁴² J. Labbé et A. Boutellis, « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec des forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 95, n° 3/4, 2013, p. 47-70.

Au bout de 15 ans, en raison de l'amélioration notable de la situation sécuritaire et du renforcement de l'État fédéral somalien, l'Union africaine a approuvé une décision portant modification du mandat de l'AMISOM en le transformant en Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS)¹⁹⁴³.

Le Conseil de Paix et de sécurité, conformément à l'article 7 du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de sécurité de l'Union africaine, a exprimé sa détermination à "vaincre Al-Shabaab et d'autres groupes terroristes"¹⁹⁴⁴, tout en "reconnaissant la nature changeante de la menace à la sécurité en Somalie au cours des quinze dernières années". Al-Shabaab est ainsi passé d'une menace principalement militaire à une menace plus asymétrique et hybride, utilisant les tactiques d'insurrection d'un groupe terroriste et criminel organisé. Cette évolution de la menace a conduit le Conseil à estimer qu'il était nécessaire de "reconfigurer l'AMISOM pour mieux s'adapter à l'évolution de la menace". Le processus de transition de l'AMISOM vers l'ATMIS a été mené de manière concertée, impliquant le Gouvernement fédéral somalien, l'Union africaine, les Nations Unies et les partenaires financiers¹⁹⁴⁵.

Le premier point indiqué dans le mandat de l'ATMIS est de "réduire la menace posée par les Chabab"¹⁹⁴⁶. En plus du fait que cette opération de maintien de la paix vise essentiellement des groupes terroristes, nationaux et internationaux, il est spécifié que l'ATMIS "comprendra des composantes militaires, policières [...] dans la mise en oeuvre du mandat [...]. Atmis devra "mener des opérations planifiées et ciblées conjointement avec les Forces de sécurité somaliennes pour dégrader Al-Shabaab et d'autres groupes terroristes". Il s'agit clairement d'une opération régionale robuste de lutte contre le terrorisme autorisée par l'UA sur le territoire d'un Etat membre¹⁹⁴⁷.

¹⁹⁴³ 1068e Réunion du Conseil de Paix et de sécurité de l'Union africaine, PSC/PR(COMM.1068(2022), Addis-Abeba (Ethiopie), 8 mars 2022.

S/RES/2628, 31 mars 2022; S/RES/2628, 31 mars 2022, 6ème alinéa du Préambule "Constatant que les conditions de sécurité en Somalie ont fortement évolué depuis la création de l'AMISOM, et notant l'amélioration des capacités et des moyens de la Somalie pour ce qui est de faire face aux problèmes de sécurité".

¹⁹⁴⁴ S/RES/2628, 31 mars 2022. 3ème alinéa du préambule.

¹⁹⁴⁵ *Ibid.*: "Rappelant la nécessité de mettre en place une mission de l'Union africaine en Somalie reconfigurée, qui s'attachera à faciliter les opérations de la Somalie et à aider celle-ci à assumer la responsabilité qui lui revient d'assurer sa propre sécurité, et se félicitant des efforts que font la Somalie et l'Union africaine pour mettre à jour le concept des opérations de l'AMISOM, conformément au Plan de transition et en étroite collaboration avec l'Organisation des Nations Unies et les partenaires internationaux, afin de contribuer à éclairer les décisions concernant la taille et la forme de la future mission, y compris ses besoins logistiques". (11ème Alinéa du préambule)

¹⁹⁴⁶ *Ibid.*, par. 22.a.

¹⁹⁴⁷ Cela n'enlève en rien l'approche multidimensionnelle pronée par l'UA relativement à la question de la lutte contre le terrorisme.

Par. 8. "Souligne que les défis auxquels la Somalie est confrontée exigent une approche multiforme et globale pour faire face aux enjeux liés à la sécurité, à la politique et à la gouvernance, qui sont au cœur de la crise somalienne, et à cet égard, l'ATMIS sera une mission multidimensionnelle complète pour soutenir le développement de forces de sécurité et d'institutions étatiques somaliennes capables, viables et responsables".

Cette approche est d'ailleurs reprise dans la résolution Résolution 2628 (2022) du Conseil de sécurité: "l'action militaire ne permettra pas à elle seule de venir à bout des menaces contre la paix et la sécurité en Somalie" (16ème Alinéa du préambule).

Cette proposition de transition à l'ATMIS a été élaborée conjointement avec le Secrétariat générale des Nations Unies, l'Union africaine, le gouvernement fédéral somalien et les donateurs¹⁹⁴⁸.

Dans sa résolution 2628 (2022), le Conseil de sécurité "approuve la décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine de reconfigurer l'AMISOM qui devient la Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS) et autorise, pour une période initiale de 12 mois, les États membres de l'Union africaine à prendre toutes les mesures nécessaires [...] pour exécuter le mandat confié à l'ATMIS"¹⁹⁴⁹. On note bien que la transition de l'AMISOM à l'ATMIS, avec le changement du contenu du mandat, a nécessité une autorisation du Conseil de sécurité.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique, les opérations de maintien de la paix semblent évoluer, passant de missions conduites directement par les Casques bleus sous l'autorité du Conseil de sécurité à des missions de maintien de la paix dites "robustes" et déléguées, menées par des organisations régionales. Cette évolution traduit une implication accrue des acteurs régionaux dans la stabilisation des zones de conflit, avec pour principal défi la lutte contre les groupes terroristes.

Ainsi, bien que l'AMISOM ait débuté comme une mission de maintien de la paix, elle a évolué pour devenir un acteur clé dans la lutte contre Al-Shabaab. Avec l'appui des Nations Unies, elle a réussi à repousser Al-Shabaab hors des principales villes, bien que le groupe reste une menace persistante. Aux vues des résultats obtenus dans la lutte contre le groupe Al-Shabaab¹⁹⁵⁰, la mission connaîtra une ultérieure reconfiguration pour devenir la mission dénommée "Mission d'appui et de stabilisation de l'Union africaine en Somalie (AUSSOM)"¹⁹⁵¹.

L'approche internationale vis-à-vis de groupes comme Al-Shabaab repose sur des demandes d'assistance militaire des États auprès d'organisations sous-régionales, qui prennent des décisions ensuite relayées au niveau des organisations régionales, avec, en dernier lieu, l'autorisation du Conseil de sécurité. Les mandats de ces opérations de maintien de la paix s'adaptent pour répondre aux menaces évolutives posées par les acteurs terroristes non étatiques¹⁹⁵².

¹⁹⁴⁸ S/RES/2628

¹⁹⁴⁹ *Ibid.*, par.22.

¹⁹⁵⁰ Lettre datée du 26 septembre 2023, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe à la lettre datée du 26 septembre 2023 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2023/719 » – Coordonateur des membres africains du Conseil de sécurité. Pièce jointe I PSC/PR/COMM.1173 (2023). Communiqué. Par. 10,11. "Le Conseil de sécurité [...] Félicite l'ATMIS pour sa contribution à l'affaiblissement d'Al-Shabaab, à la réduction de sa menace et à la protection des principales routes d'approvisionnement, des agglomérations et des infrastructures essentielles, y compris les aéroports et les ports maritimes ; 11. Condamne avec la plus grande fermeté les attaques terroristes d'AlShabaab contre les civils, l'ATMIS, les Forces de sécurité somaliennes [...]".

¹⁹⁵¹ Communiqué, PSC/PR/COMM.1225(2024), 1225e réunion du Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine, Addis-Abeba, 1er Août 2024, par.4.

¹⁹⁵² Sur la capacité d'adaptation de l'AMISOM à l'évolution de la tactique du groupe Al Chabaab, voir:

B. Le cas du Mali : Intervention militaire et application des normes de droit international

1. L'intervention militaire française au Mali : enjeux juridiques et implications dans un contexte de terrorisme et d'insurrection armée au Sahel

De nombreux analystes attribuent à l'intervention de l'OTAN en Libye la prolifération d'armes dans la région, initialement sous le contrôle du régime libyen, qui ont ensuite alimenté les groupes terroristes¹⁹⁵³. En outre, la chute de Kadhafi a permis le retour des sécessionnistes touaregs au Mali, dont les aspirations autonomistes avaient été contenues par leur engagement mercenaire au service du régime libyen, entraînant une reprise de leurs revendications par des soulèvements armés¹⁹⁵⁴.

Par ailleurs, le vide de pouvoir créé par ces soulèvements et la prise de contrôle du Nord du Mali a permis à des groupes djihadistes, tels qu'Ansar Dine, Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), et le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), de s'implanter et prospérer. Ces groupes ont profité du chaos libyen pour s'armer, recruter, et étendre leur influence, entraînant une expansion de leurs activités au Niger, au Burkina Faso et en Mauritanie.

Dans ce contexte, bien que les causes sous-jacentes du terrorisme qui sévit au Mali soient multiples et complexes, il apparaît que leur propagation spectaculaire dans la région peut, à plusieurs égards, être attribuée aux interventions et actions des grandes puissances.

Ainsi, en 2013, le président malien présentait une demande d'assistance militaire à la France pour repousser l'offensive, d'une part du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) et, d'autre part, contre Ansar Dine affilié par la suite à AQMI et le MUJAO¹⁹⁵⁵.

Malgré l'absence de contestation formelle de sa légalité par les États¹⁹⁵⁶ et les organisations régionales, l'intervention militaire française au Mali, à la suite de la demande d'assistance du gouvernement malien, a suscité un débat doctrinal significatif quant à son fondement juridique en droit international.

B. Tadesse, « Countering Terrorism through Peace Support Operations, Lessons from the African Union Mission in Somalia », *Journal of International Peacekeeping*, vol. 26, n° 4, 2023, p. 356.

¹⁹⁵³ Voir notamment: R. Charvin, *Moua mmar Kadhafi: Une tentative pour changer le monde*, Paris, Éditions Delga, 2021.

¹⁹⁵⁴ R. Charvin, *Répliques. Droit international - Relations internationales*, op. cit. , p. 115.

Rapport d'information sur l'opération Serval au Mali, n. 1288, Assemblée Nationale Française, 18 juillet 2013 , p. 19.

¹⁹⁵⁵ *Ibid.*

En réalité, lors de la demande d'assistance adressée à la France, il n'y a pas eu de confusion de la part du président Dioncounda Traoré lorsqu'il a mentionné à la fois le MNLA et les groupes terroristes. En effet, le chef du groupe Ansar Dine, Iyad Ag Ghali, avait échoué dans sa tentative de prendre la tête du MNLA, ce qui l'a conduit à créer Ansar Dine. De plus, l'occupation des territoires du Nord du Mali s'est effectuée dans un contexte où le MNLA, AQMI, Ansar Dine et le MUJAO opéraient en association. Cette convergence entre mouvements sécessionnistes et terroristes explique la référence simultanée aux deux entités dans la demande d'assistance.

¹⁹⁵⁶ Voir Communiqué final, Session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, 19 janvier 2013 , par. 10;

La problématique centrale renvoie au principe de non-assistance militaire à une partie dans un conflit armé non-international, tel qu'énoncé notamment par l'Institut de droit international ¹⁹⁵⁷. Dès lors, il convient de déterminer si la demande malienne adressée à la France visait le mouvement sécessionniste de l'Azawad ou les groupes terroristes.

Si la demande d'assistance visait exclusivement le mouvement sécessionniste de l'Azawad, l'intensité et la durée du conflit pourraient le qualifier de conflit armé non-international, interdisant une assistance militaire extérieure en vertu du principe d'égalité négative. Inversement, une demande explicitement limitée à la lutte contre les groupes terroristes serait licite. Enfin, une demande ciblant spécifiquement les périodes de collaboration entre le mouvement sécessionniste et les groupes terroristes, position parfois adoptée par l'État malien ¹⁹⁵⁸, pourrait également justifier une intervention militaire extérieure à sa requête.

Dans les diverses déclarations entourant l'intervention militaire française, il était surtout fait référence aux actions des groupes terroristes et à la nécessité de garantir l'intégrité du territoire malien¹⁹⁵⁹. Il est toutefois crucial de préciser la portée de la lutte contre le terrorisme. Conformément à l'article 1.3.b de la Convention africaine sur la prévention et l'élimination du terrorisme, et comme le souligne la résolution 2056 (2012) du Conseil de sécurité des Nations Unies, tout soutien à Al-Qaida est considéré comme un acte de terrorisme. Cela inclut spécifiquement le financement, l'organisation, la facilitation, la préparation ou l'exécution d'actes liés à Al-Qaida, que ce soit en association, sous son nom, ou pour son compte. De même, fournir des

Communiqué de Presse, PSC/PR/BR.2(CCCL) 350^e réunion du Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine, 14 janvier 2013, Addis Abéba (Ethiopie), par. 5;

Lettre datée du 20 janvier 2013, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2013/37 du 21 janvier 2013. «Le Gouvernement malien a demandé de l'aide, et je prie instamment les pays et les organisations de lui apporter cette aide. Je félicite la France d'avoir pris la décision courageuse de déployer des soldats afin d'empêcher les combattants terroristes de rejoindre la capitale et de contribuer au rétablissement de l'autorité de l'État».

Aussi, P. Perisic, « Intervention by Invitation – When Can Consent from a Host State Justify Foreign Military Intervention? », *Russian Law Journal*, vol. 7, n° 4, 2019, p. 24.

¹⁹⁵⁷ Voir notamment: G. Hafner (Rapporteur), Rapport du Sous-groupe C – Assistance militaire sollicitée:

¹⁹⁵⁸ Le gouvernement malien, en règle générale, qualifie le MNLA de groupe sécessionniste. Cependant, après leurs alliances avec Ansar Dine et AGMI en 2012 au cours de la prise du nord du Mali, le gouvernement a parfois assimilé le mouvement à une organisation terroriste en raison de cette coopération. Toutefois, dans le cadre des accords de paix d'Alger signé en 2015, le MNLA et d'autres groupes séparatistes touaregs ont été intégrés dans le processus de négociation et la terminologie "groupe terroriste" a été réservée aux groupes djihadistes comme Ansar Dine et le MUJAO.

Voir notamment l'interview du Président Dioncouda où il distingue clairement le MNLA des autres groupes. (<https://www.youtube.com/watch?v=F0goXUjBCYc>) (Dernier accès 21/10/2024). Il insiste sur ses caractéristiques de mouvement malien sécessionniste et indépendantiste alors que les autres groupes sont qualifiés d'étrangers et de terroriste.

¹⁹⁵⁹ Conférence de presse, Ministère des Affaires étrangères, Laurent Fabius, 2013, Paris.

(<https://www.youtube.com/watch?v=emxU4SaPpul>) (Dernier accès: 20/10/2024). Le Ministre utilise le terme "groupe terroriste et criminel". Aucune référence n'est faite au groupe sécessionniste ou à la question de la sécession.

Voir aussi Conférence de presse, Interventions des Présidents français François Hollande et malien Dioncouda Traoré, 2 février 2013, Tombouctou. (<https://www.youtube.com/watch?v=-NeGP2uRLdg>) (Dernier accès: 21/10/2024).

armements, recruter des membres, ou soutenir de quelque manière que ce soit les activités d'Al-Qaida ou de ses affiliés, filiales, émanations ou groupes dissidents, constitue une association avec cette entité terroriste. Ces actions engagent les États membres à se conformer strictement aux obligations de la résolution 1989 (2011)¹⁹⁶⁰.

Dans l'hypothèse d'une guerre civile, au moment spécifique de la demande d'assistance du gouvernement malien aux autorités françaises, le gouvernement malien ne contreviendrait pas au principe de l'interdiction d'une demande d'assistance au cours d'un conflit armé. En effet, en vertu de l'article 5 de la résolution de 1975 de l'Institut de droit international relativement au principe de non-intervention dans les guerres civiles, "[l]orsqu'il apparaît qu'au cours d'une guerre civile, une intervention s'est produite en violation des dispositions ci-dessus, les États tiers, sous réserve des mesures ordonnées, autorisées ou recommandées par l'Organisation des Nations Unies, ne peuvent fournir d'assistance à l'autre partie qu'en se conformant à la Charte et à toute autre règle pertinente du droit international."¹⁹⁶¹

Or, dans les déclarations du président malien¹⁹⁶² et dans certaines résolutions du Conseil de sécurité en référence à la demande d'assistance militaire, il est précisé que le MNLA bénéficiait de l'aide de plusieurs groupes terroristes, avec des combattants étrangers¹⁹⁶³.

Partant de ce constat, on peut affirmer qu'à son tour le gouvernement malien aurait pu légalement bénéficier d'une assistance militaire étrangère¹⁹⁶⁴.

Une hypothèse insuffisamment explorée est la possibilité de qualifier les actes du MNLA d'actes terroristes au sens de la Convention de l'OUA pour la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999. Selon cette convention, constitue un acte terroriste « tout acte ou menace d'acte [...] commis dans l'intention [...] de créer une insurrection générale dans un État Partie ».

Les actes du MNLA peuvent, à notre avis, être qualifiés d'insurrection au regard de leur nature et de leur objectif. En droit international, une insurrection est définie comme un soulèvement armé visant à renverser ou modifier le gouvernement ou à obtenir l'autonomie d'une région. Il est notoire que le MNLA a poursuivi un objectif politique clair : initialement l'autonomie pour les Touaregs, qui a ensuite évolué en une revendication d'indépendance avec la déclaration unilatérale de création de l'Azawad en 2012.

Pour atteindre cet objectif, le MNLA a fait usage de la force armée, ce qui pourrait correspondre à la définition d'un acte terroriste en vertu de la convention de 1999, même si son alliance avec des groupes terroristes

¹⁹⁶⁰ S/RES/2056, par. 20.

¹⁹⁶¹ D. Schindler (Rapporteur), Rapport sur Le principe de non-intervention dans les guerres civiles.

¹⁹⁶² [Intervention du président malien Dioncouda à Tombouctou, \(https://www.youtube.com/watch?v=F0goXUjBCYc\) \(à partir de 3 min 15s\) Dernière accès: 22/10/2024.](https://www.youtube.com/watch?v=F0goXUjBCYc)

¹⁹⁶³ S/RES/2056, 10ème Alinéa du préambule, par. 10.

¹⁹⁶⁴ R. Van Steenberghe, « Les interventions militaires étrangères contre le terrorisme international. Première partie : fondements juridiques (*jus ad bellum*) », *op. cit.*, pp. 279-282.

(comme AQMI ou Ansar Dine) est secondaire dans ce cadre. En combinant le recours à la force et les velléités de modifier l'ordre étatique, ces actions pourraient être qualifiées d'actes terroristes.

Toutefois, pour des raisons d'opportunité politique ou de recherche de dialogue, ces actes, bien qu'ayant été fermement condamnés, n'ont jamais été explicitement qualifiés de terroristes par les autorités maliennes ou la communauté internationale.

Cette analyse montre que, tant en pratique que dans la doctrine, l'interdiction formulée par l'Institut de droit international concernant la demande d'assistance militaire dans un conflit interne ne s'applique pas à la lutte contre le terrorisme, même lorsque celle-ci atteint une intensité comparable à celle d'une guerre civile. L'intervention française au Mali dans le cadre de l'opération Serval en est une parfaite illustration.

Dans un cas de figure où est en cours une guerre civile avec la présence d'un groupe autonomiste, de groupes terroristes déjà installés et un risque avéré d'atteinte à l'unité et à l'intégrité territoriale d'un Etat, selon la pratique, celui-ci peut demander une assistance militaire aussi bien à un autre Etat qu'à une organisation sous-régionale¹⁹⁶⁵.

La question de savoir s'il s'agissait d'une demande d'assistance militaire ou d'une intervention fondée sur la légitime défense en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies ou si cette intervention découle d'une autorisation du Conseil de sécurité à l'usage de la force de la part de la France a été largement débattue par la doctrine.

Cette incertitude découle des différentes déclarations entourant l'intervention française au Mali. Parfois, il était fait mention d'une demande d'assistance adressée à la France par le Mali, tandis que d'autres fois, la référence portait sur une demande d'assistance justifiée par le droit du Mali à la légitime défense, conformément à l'article 51 de la Charte. Ces deux régimes juridiques sont manifestement distincts.

2. Sur la question de la demande d'assistance

Comme cela a été indiqué précédemment, on retrouve la demande d'assistance du président malien à l'Etat français. La demande d'assistance à la France a été demandée en accord avec la CEDEAO¹⁹⁶⁶. Le gouvernement malien a adressé une demande d'assistance militaire en premier lieu à la CEDEAO (la Communauté

¹⁹⁶⁵ S/RES/2071, 12 octobre 2012: 8° alinéa du préambule. *“Prenant note de la lettre datée du 1er septembre 2012 adressée par les autorités de transition maliennes à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour lui demander une aide militaire afin de réorganiser les forces armées maliennes, de rétablir l'intégrité territoriale du pays, dont le nord est occupé par des groupes terroristes, et de lutter contre le terrorisme. Voir M. Starita, « L'intervento francese in Mali si basa su un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza? », Rivista di diritto internazionale, vol. 96, n° 2, 2013, p.562.*

¹⁹⁶⁶ Intervention du président Malien par interim, Dioncouda Traoré, 12 janvier 2013, Mali. (<https://www.youtube.com/watch?v=NGdmrE2W2ps>) (1min 08 secondes) Dernier accès, 21/10/2024.

économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) et ensuite à l'UA¹⁹⁶⁷. Ces organisations adresseront à leur tour une demande au Conseil de sécurité afin d'être autorisées à intervenir sur le territoire malien¹⁹⁶⁸.

3. Sur la question de l'intervention avec autorisation du Conseil de sécurité

Cette question¹⁹⁶⁹ a été soulevée car, dans de nombreuses déclarations, le chef de l'Etat français et son ministre de la Défense déclaraient intervenir dans le cadre de l'application des résolutions du Conseil de sécurité afférentes au problème du Mali. Aucune de ces résolutions (résolution 2056(2012), 2071(2012), 2085(2012), 2100 (2013)) n'autorisait cependant le gouvernement français à recourir à la force en vue de porter une assistance militaire au Mali. Toutefois l'examen du rapport de l'opération Serval devant l'Assemblée nationale française permet de contextualiser ces affirmations. En effet, parlant du "rôle primordial de la France dans le vote des résolutions de l'ONU relatives au Mali", il y est dit que "[d]ès septembre 2012, la France, par la voix du Président de la République François Hollande devant l'Assemblée générale des Nations unies, a sensibilisé l'opinion publique internationale sur les dangers de la situation au Mali. Par la suite, la France a continué à jouer un rôle moteur dans l'adoption des quatre résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU destinées à trouver une issue à la crise malienne"¹⁹⁷⁰.

Chacune des résolutions concourait à proposer des solutions – pas nécessairement militaire - à la crise malienne. Il avait été entre autres demandé "aux États Membres d'envisager et de prendre des mesures pour empêcher la prolifération d'armes et de matériels connexes de tout type dans la région du Sahel, en particulier des systèmes portatifs de défense antiaérienne, conformément à sa résolution 2017 (2011)"¹⁹⁷¹.

¹⁹⁶⁷ S/RES/2071, 8° alinéa du Préambule

¹⁹⁶⁸ *Ibid.*, par. 17-18, "Appui à la CEDEAO en matière de sécurité 17. Prend note de la demande que lui ont adressée la CEDEAO et l'Union africaine afin qu'il autorise le déploiement d'une force de stabilisation de la CEDEAO pour accompagner le processus politique au Mali, aider à sauvegarder l'intégrité territoriale du pays et contribuer à lutter contre le terrorisme;

18. *Se déclare prêt* à examiner plus avant la demande de la CEDEAO dès qu'il aura obtenu davantage de précisions sur les objectifs, les moyens et les modalités du déploiement envisagé et sur d'autres mesures possibles, *encourage* à cet égard les autorités de transition maliennes, la Commission de la CEDEAO, la Commission de l'Union africaine et les pays de la région à coopérer étroitement pour dégager des options détaillées et *demande* au Secrétaire général d'aider la Commission de la CEDEAO et la Commission de l'Union africaine à arrêter ces options détaillées;

¹⁹⁶⁹ M. Starita, « L'intervento francese in Mali si basa su un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza? », *op. cit.*, p. 535-546.

¹⁹⁷⁰ Rapport d'information sur l'opération Serval au Mali, n. 1288, p.29.

¹⁹⁷¹ S/RES/2056, par. 22.

Voir surtout la résolution S/RES/2085, par.14.

"Demande instamment aux États Membres et aux organisations régionales et internationales de fournir un appui coordonné à la MISMA, en étroite coordination avec celle-ci et avec les autorités maliennes, notamment sous la forme de formations militaires, de fourniture de matériel, de renseignement, d'appui logistique et de tout type d'aide nécessaire pour réduire la menace posée par des organisations terroristes, y compris AQMI, le MUJAO et les groupes extrémistes qui leur sont affiliés, conformément au paragraphe 9 b);"

La position française peut être synthétisée par les propos du ministre Laurent Fabius, qui affirmait que l'intervention militaire française s'inscrivait dans le cadre d'une demande émanant du gouvernement malien ainsi que de la communauté internationale.¹⁹⁷²

Ce n'est qu'avec l'établissement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) que le Conseil de sécurité a autorisé l'intervention de l'armée française. Il a ainsi stipulé que celle-ci était habilitée, dans la limite de ses capacités et dans ses zones de déploiement, à "user de tous moyens nécessaires, à partir du commencement des activités de la MINUSMA jusqu'à la fin du mandat autorisé par la présente résolution, d'intervenir en soutien d'éléments de la Mission en cas de danger grave et imminent, à la demande du Secrétaire général"¹⁹⁷³.

4. Sur la question de la légitime défense

Dans un rapport de l'Assemblée nationale, citant les propos du ministre de la Défense devant la Commission de la défense nationale et des forces armées, il est mentionné que "la France est intervenue au Mali en réponse à une demande d'aide formulée le 10 janvier 2013 par le président malien Traoré, adressée à la France et au Conseil de sécurité des Nations unies, en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations unies relatif à la légitime défense."¹⁹⁷⁴ Une référence similaire sera faite par le premier Ministre Ayrault au cours d'un débat à l'Assemblée nationale¹⁹⁷⁵ ainsi que par la présidente de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale qui affirmait que "la légalité de cette intervention est fondée. Le droit de légitime défense est reconnu par l'article 51 de la Charte de l'ONU qui permet à un Etat confronté à une agression de demander l'assistance militaire d'un autre Etat"¹⁹⁷⁶.

Ces affirmations révèlent une confusion manifeste concernant la base juridique de l'intervention. Dans la doctrine, rares sont ceux qui estiment que la France ait réellement cherché à invoquer le concept de légitime défense, malgré les références occasionnelles et ponctuelles à celui-ci.¹⁹⁷⁷ Si tel avait été le cas, une question juridique majeure se serait posée : un État peut-il invoquer le droit de légitime défense, notamment en sollicitant une assistance militaire d'un autre État ou d'une organisation internationale, pour contrer une menace émanant d'un groupe terroriste non étatique ?

¹⁹⁷² Mali : lancement de l'opération Serval », 11 janvier 2013, Allocution de Laurent Fabius (Ministère des affaires étrangères Française).

¹⁹⁷³ S/RES/2100 , 25 avril 2013, par. 18.

¹⁹⁷⁴ Rapport d'information sur l'opération Serval au Mali, n. 1288, p. 31.

¹⁹⁷⁵ Séances du mercredi 16 janvier 2013. Compte-rendu intégral. Journal officiel de la République française (Assemblée nationale française) , 17 janvier 2013, Année 2013. – N°2 [1] A.N. (C.R.) , p. 103.

¹⁹⁷⁶ *Ibid.*, p.99.

¹⁹⁷⁷ K. Bannelier et T. Christakis, « Under the UN Security Council's Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict », *Leiden Journal of International Law*, vol. 26, n° 4, 2013, pp. 855-874. ; A.-S. Traversac, « Le cadre juridique de l'intervention française au Mali », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Aix-en-Provence, PUAM, 2014, pp. 104-119.

Toutefois, comme l'indiquent plusieurs auteurs dont Olivier Corten, "le recours à la légitime défense ne présente aucune utilité pratique en l'espèce puisque l'intervention militaire ne s'est pas déroulée *contre* un Etat mais *à sa demande*"¹⁹⁷⁸.

5. Modalités d'exercice de la force dans la lutte contre les groupes terroristes

Au début de 2012, une offensive conjointe du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), renforcé par des combattants et des armes libyens, et de groupes terroristes tels qu'AQMI, Ansar Dine et le MUJAO, a permis la prise de contrôle de plusieurs villes du nord du Mali, dont Kidal, Gao et Tombouctou. La déroute de l'armée malienne a entraîné un coup d'État à Bamako en mars. Tirant parti de ce chaos, le MNLA a ensuite déclaré l'indépendance de l'Azawad, une entité non reconnue internationalement. Suite à cette perte de contrôle du nord, le président malien a adressé une demande d'intervention militaire à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) le 4 septembre 2012, sollicitant un appui militaire pour reconquérir les territoires sous domination terroriste et rétablir l'intégrité territoriale du Mali. La mission envisagée dans ce cadre a été désignée sous l'acronyme MICEMA (Mission de la CEDEAO au Mali)¹⁹⁷⁹.

En réponse, les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies ont pris note de cette demande, tout en soulignant l'importance d'une collaboration stratégique et structurée. Dans ce contexte, le Conseil a déclaré: "[prendre] note de la demande d'assistance que le Gouvernement malien par intérim a adressée à la CEDEAO. [ainsi que] des activités de planification stratégique actuellement entreprises par la CEDEAO, et souligne[...] que celle-ci doit collaborer avec le Gouvernement malien par intérim, l'Union africaine, les autres pays du Sahel, les partenaires bilatéraux et les organisations internationales, notamment l'Union européenne, avec le concours du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en vue de dégager des options détaillées définissant les objectifs, les moyens et les modalités du déploiement d'une force régionale au Mali." ¹⁹⁸⁰

Conformément à l'approche africaine privilégiant une démarche structurée et concertée, le Mali, la CEDEAO et l'Union africaine ont, avant tout déploiement militaire, conjointement soumis une demande d'autorisation

¹⁹⁷⁸ O. Corten et A. Verdebout, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », *op. cit.*, p.142 (en italique dans le texte original).

¹⁹⁷⁹ Mission de l'Union africaine pour le Mali et pour le Sahel, Historique de l'opération MISMA (<https://www.au-misahel.org/historique-de-loperation-misma/>)

¹⁹⁸⁰ Déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur le Mali et le Sahel, C/10772-AFR/2443, 21 septembre 2012.

au Conseil de sécurité¹⁹⁸¹. Cette démarche reflète la volonté des acteurs africains de suivre un processus de coordination et de consultation internationale.

Dans sa résolution 2071 (2012), adoptée à l'unanimité, le Conseil de sécurité a confirmé qu'il examinerait cette demande dès réception du rapport du Secrétaire général sur l'application des dispositions de ladite résolution. Ce rapport était destiné à clarifier les objectifs, les moyens et les modalités d'intervention¹⁹⁸².

L'intervention se caractérise par une approche pluridimensionnelle, dans la mesure où les modalités de l'opération militaire ont été définies de manière collégiale, impliquant la participation de divers acteurs. Outre la CEDEAO et l'Union africaine, des partenaires bilatéraux et des organisations internationales, telles que l'Union européenne, ont activement contribué à la planification de la mission¹⁹⁸³. Ce processus collaboratif reflète l'approche généralement adoptée par les États africains dans de telles circonstances, visant à renforcer à la fois la légitimité et l'efficacité des opérations internationales sur leur territoire¹⁹⁸⁴.

6. Évolution des mandats des missions de stabilisation au Mali sous l'influence de la lutte contre le terrorisme

Les missions de maintien de la paix, traditionnellement fondées sur des principes de neutralité et de recours limité à la force, ont été profondément transformées par la montée en puissance du terrorisme international. L'exemple malien illustre cette évolution, où la lutte contre des groupes armés terroristes tels qu'AQMI et le MUJAO a conduit à un durcissement progressif des mandats. La MINUSMA, initialement conçue pour stabiliser le pays et soutenir ses autorités, s'est vue attribuer des missions de plus en plus "robustes", intégrant des actions visant à contrer directement les menaces terroristes. Ce changement interroge la

¹⁹⁸¹ S/RES/2085, 7ème Alinéa du Préambule "*Rappelant* la lettre que les autorités de transition du Mali ont adressée au Secrétaire général le 18 septembre 2012, demandant que soit autorisée, selon les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, une force militaire internationale chargée d'aider les Forces armées maliennes à reprendre les régions occupées du nord du pays, et *rappelant également* la lettre que lesdites autorités ont adressée au Secrétaire général le 12 octobre 2012, insistant sur la nécessité d'offrir un appui, y compris sous la forme d'une telle force militaire internationale, à l'action menée aux niveaux national et international pour traduire en justice les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité commis dans le nord du Mali".

Et ce, conformément aux dispositions du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de sécurité de l'UA, en particulier aux articles 16 et 17.

¹⁹⁸² "Le conseil de sécurité se dit prêt à donner suite à la demande de déploiement d'une force militaire au mali", CS/10789, 12 octobre 2012.

¹⁹⁸³ S/RES/2085, 8ème Alinéa du préambule "le concept stratégique pour le règlement de la crise malienne a été approuvé à la deuxième réunion du Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali, tenue à Bamako, le 19 octobre 2012, avec la participation des États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, de pays de la région et d'autres partenaires internationaux, et que ce concept stratégique a été adopté, le 24 octobre 2012, par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine".

¹⁹⁸⁴ *Ibid.*, 8ème Alinéa du préambule "le concept stratégique pour le règlement de la crise malienne a été approuvé à la deuxième réunion du Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali, tenue à Bamako, le 19 octobre 2012, avec la participation des États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, de pays de la région et d'autres partenaires internationaux, et que ce concept stratégique a été adopté, le 24 octobre 2012, par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine".

nature même des opérations onusiennes et soulève des questions juridiques et opérationnelles : dans quelle mesure les missions de maintien de la paix peuvent-elles s'adapter à des contextes où la lutte contre le terrorisme devient prioritaire, tout en respectant leurs principes fondamentaux ?

Cette évolution marque une transition significative du maintien de la paix vers une approche axée sur la lutte contre le terrorisme. L'adoption de la résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité a marqué une étape décisive dans la gestion de la crise malienne¹⁹⁸⁵. L'adoption de cette résolution, en accord avec la volonté des États africains, visait à garantir que la mission soit conduite sous l'égide africaine¹⁹⁸⁶. En réponse à une situation sécuritaire marquée par l'occupation du nord du Mali par des groupes armés terroristes, cette résolution autorisait la MINUSMA à "stabiliser les principales agglomérations, en particulier dans le nord du pays, et, dans ce contexte, écarter les menaces et prendre activement des dispositions afin d'empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones."¹⁹⁸⁷ Ce langage, bien que centré sur le maintien de la paix, annonçait déjà un renforcement des mandats.

Le représentant du Mali au Conseil de sécurité avait souligné que le déploiement initial de la MISMA (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine) visait à "aider les forces armées et de sécurité maliennes à restaurer la souveraineté de l'État et l'intégrité territoriale dans les régions de Gao, Tombouctou et Kidal, contrôlées par des terroristes et des extrémistes d'AQMI, du MUJAO et des groupes qui leur sont affiliés"¹⁹⁸⁸. Le mandat de la MISMA, autorisée à "prendre toute mesure utile", incluait des opérations offensives contre ces groupes armés. Cependant, il excluait explicitement les actions contre des groupes séparatistes non affiliés à ces organisations terroristes.

Les enjeux juridiques liés à cette évolution concernent l'élargissement des conditions d'usage de la force dans les mandats. Avec la transformation de la MISMA en MINUSMA, sur sollicitation du gouvernement malien, le Conseil de sécurité a voté la résolution 2100. Celle-ci autorisait la mission à "utiliser tous les moyens nécessaires pour accomplir son mandat" et insistait sur la nécessité d'une "posture plus robuste et proactive"¹⁹⁸⁹. Le représentant sénégalais au Conseil relevait à ce propos que "par le biais de ce texte, le Conseil permet à la [MINUSMA] de disposer d'un mandat beaucoup plus robuste et beaucoup plus efficient, conformément au souhait qui avait été clairement exprimé par les pays membres de la Communauté

¹⁹⁸⁵ S/RES/2100, le 25 avril 2013

¹⁹⁸⁶ PSC/PR/COMM.2.1219 (2024), 1219e Réunion du Conseil de sécurité de l'Union Africaine, 28 juin 2024, par .3.

"Salue le fait que la réunion de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme a été l'occasion pour les États membres et les partenaires de partager les bonnes pratiques et les enseignements tirés de la lutte contre le terrorisme en Afrique, de *mettre en place une approche de la lutte contre le terrorisme sur le continent dirigée et prise en charge par les Africains*" (nous soulignons).

¹⁹⁸⁷ S/RES/2100, par. 16

¹⁹⁸⁸ La situation au Mali. Soixante-septième année, 6898e séance, S/PV.6898, Jeudi 20 décembre 2012.

¹⁹⁸⁹ La situation au Mali Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali (S/2016/498), Lettre datée du 20 juin 2016, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (S/2016/550), Soixante et onzième année 7727e séance, S/PV.7727, 29 juin 2016, p.8,9.

économique des États de l'Afrique de l'Ouest réunis en sommet le 4 juin dernier à Dakar, et qu'ainsi le Conseil donne à la MINUSMA les moyens qui lui permettent d'apporter tout le soutien nécessaire au Gouvernement malien dans ses efforts [...] pour faire face aux menaces asymétriques auxquelles ce pays est confronté"¹⁹⁹⁰. Cette évolution traduit une transformation des principes directeurs des opérations de maintien de la paix. Traditionnellement, l'usage de la force était limité à la légitime défense ou à la protection des civils¹⁹⁹¹. Désormais, les mandats incluent des actions proactives contre des groupes terroristes, modifiant en profondeur la nature des missions onusiennes¹⁹⁹².

Cela s'inscrit dans un cadre de coopération à la fois internationale et régionale. En effet, pour pallier les défis croissants, la MINUSMA a coopéré avec d'autres acteurs comme la Force conjointe du G5 Sahel et l'opération Barkhane. Le Conseil de sécurité a encouragé cette coordination dans des résolutions successives, notamment la résolution 2423 (2018), qui insistait sur "une coopération renforcée avec les autres partenaires en place"¹⁹⁹³. Cependant, l'efficacité de ces collaborations a souvent été remise en question. Certains États africains ont exprimé des préoccupations, déclarant par exemple que "[s]'agissant du soutien opérationnel et logistique de la MINUSMA à la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, même s'il est important, il est clair qu'il reste largement en-deçà de ce qui serait nécessaire pour permettre d'éradiquer le fléau du terrorisme." ¹⁹⁹⁴

Les deux organisations (UA et ONU) étaient bien conscientes de la place toujours plus centrale que prendrait la lutte contre le terrorisme dans le cadre des opérations de maintien de la paix¹⁹⁹⁵. Certains doutaient de l'efficacité de ces opérations face à la faiblesse des moyens mis en oeuvre dans l'approche traditionnelle,

¹⁹⁹⁰ *Ibid.*, p.4

¹⁹⁹¹ S/RES/2056, par. 13; S/RES/2100, par. 16.c; S/RES/2295, 29 juin 2016, alinéa 27 du préambule et par. 19.c;

¹⁹⁹² S/RES/2423, 28 juin 2018, par. 32,33 et par. 34: En plus de réitérer le concept de "démarche proactive et robuste", celui-ci est renforcé par celui d'"action anticipée". L'idée qui est sous-entendue est que les forces onusiennes ne doivent pas se contenter de réagir mais elles peuvent mener des attaques anticipées à condition bien entendu est d'éviter que des attaques asymétriques soient dirigées contre les populations civiles.

"Demande à la MINUSMA de continuer, dans le cadre de l'exécution de ses tâches prioritaires et de la défense active de son mandat, d'anticiper et d'écarter les menaces et de prendre des mesures actives et robustes pour contrer les attaques asymétriques dirigées contre des civils ou des membres du personnel des Nations Unies, afin de garantir des interventions rapides et efficaces en cas de menaces de violence contre des civils et d'empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones, en ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves et crédibles" ;

De même : *Ibid.* ; S/RES/2584, 29 juin 2021, par.30.c. "Prendre des mesures actives, à l'appui des autorités maliennes, pour anticiper et décourager toute menace contre la population civile, notamment dans le nord et le centre du Mali, et pour y répondre efficacement, en adoptant une démarche globale et intégrée, [...] Prendre des mesures robustes et proactives, en faisant preuve de mobilité et de souplesse, pour protéger les civils[...]".

¹⁹⁹³ S/RES/2423, par. 40.

¹⁹⁹⁴ La situation au Mali, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali (S/2021/519), Lettre datée du 1er juin 2021, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (S/2021/520), Soixante-seizième année 8809e séance, S/PV.8809, p.2. Intervention du représentant du Niger.

¹⁹⁹⁵ Common African position on the UN Review on peace operations, Towards a shared set of principles as the basis for AU-UN partnership, PSC/PR/2 (DII), 502nd meeting, Addis ABABA (Ethiopia), 29 avril 2015, par. 12 (i).

alors que le niveau et l'intensité des tensions , souvent manifesté par des actes de terrorisme , necessitait une approche plus vigoureuse¹⁹⁹⁶.

À l'exception notable de la Brigade d'intervention de l'ONU déployée à l'est de la République démocratique du Congo (RDC), qui a reçu un mandat exceptionnel pour mener des opérations offensives visant à "neutraliser et désarmer des groupes rebelles"¹⁹⁹⁷, la MINUSMA constitue l'archétype de cette nouvelle évolution des opérations de maintien de la paix de l'ONU. En intégrant la lutte contre le terrorisme, ces missions ont modifié les principes directeurs traditionnels des opérations de maintien de la paix des Nations Unies¹⁹⁹⁸, notamment en ce qui concerne le recours à la force.

En effet, la MINUSMA, à l'instar de la Brigade d'intervention en République démocratique du Congo, représente une nouvelle génération de missions de maintien de la paix confrontées à des menaces transnationales. Cependant, les limites de ces opérations, notamment le manque de moyens et la complexité des mandats, ont conduit à des critiques croissantes.

Malgré des efforts continus, les interventions de la MINUSMA n'ont pas permis de stabiliser durablement le Mali. Lors d'une réunion du Conseil de sécurité le 16 juin, le ministre malien des Affaires étrangères a demandé le retrait de la MINUSMA du Mali, un an après le départ des troupes françaises de Barkhane¹⁹⁹⁹. Cette requête survient dans un contexte de tensions croissantes entre la junte malienne au pouvoir et la MINUSMA, marqué par des incidents tels que l'expulsion du directeur de la division des droits humains de la mission²⁰⁰⁰. La résolution 2690 (2023), mettant fin au mandat de la mission, reflète cette impasse et appelle à repenser le modèle onusien de réponse aux crises sécuritaires²⁰⁰¹.

C. Boko Haram : recours régional à la force et coordination internationale

Un élément commun aux trois cas étudiés réside dans l'insuffisance du contrôle gouvernemental sur une portion substantielle du territoire, ce qui favorise l'expansion des groupes terroristes au-delà de leurs

¹⁹⁹⁶ M. Flory, « L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix », *Politique étrangère*, vol. 58, n° 3, 1993, p.639.

¹⁹⁹⁷ S/RES/2098 , 28 mars 2013, par. 9: "à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix, d'une « brigade d'intervention », comprenant notamment trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, une force spéciale et une compagnie de reconnaissance, ayant son quartier général à Goma et placée sous le commandement direct du commandant de la force de la MONUSCO, qui aura pour responsabilité de neutraliser les groupes armés, comme prévu à l'alinéa b) du paragraphe 12 cidessous, et pour objectif de contribuer à réduire la menace que représentent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'est de la République démocratique du Congo et de préparer le terrain pour les activités de stabilisation;"

¹⁹⁹⁸ Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU et Département de l'appui aux missions (DOMP/DAM), *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations (la « Doctrine Capstone »)*, 2008.

¹⁹⁹⁹ Minusma | Intégralité du discours M. Abdoulaye DIOP au conseil de sécurité 16/06/23.

(https://www.youtube.com/watch?v=xYWFuClr_dg)

²⁰⁰⁰ « Le Mali demande le retrait de la MINUSMA », *Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix*, juin 2023

²⁰⁰¹ S/RES/2690, 30 juin 2023.

objectifs initiaux. Ce déficit de contrôle complique considérablement les efforts de lutte contre le terrorisme, lequel représente une menace existentielle pour certains États africains. En effet, ces groupes sont en mesure de restreindre, voire d'éliminer, les zones sous autorité gouvernementale. Ainsi, cette lutte constitue une question essentielle pour la pérennité de nombreux États africains.

En rapport avec l'approche africaine du terrorisme, nous commencerons par analyser le processus de radicalisation d'un groupe religieux jusqu'à sa transformation en groupe terroriste, ainsi que son expansion au-delà de son territoire d'origine et les conséquences humanitaires et sur la stabilité régionale. Par la suite, nous examinerons les bases juridiques et les modalités d'intervention qui ont justifié le recours à la force contre ce groupe terroriste. Cette section se concentrera sur le type d'approche adoptée (qu'elle soit unilatérale, bilatérale ou multilatérale), la nature de l'approche (globale et multidimensionnelle, prenant en compte les causes profondes du terrorisme) et enfin l'évolution éventuelle des mandats.

1. Boko Haram, groupe islamiste radicalisé

Quels facteurs ont conduit à la qualification de Boko Haram comme entité terroriste²⁰⁰² ? Comment ce groupe s'inscrit-il dans la perspective africaine du terrorisme international, notamment en termes de causes sous-jacentes? Les causes relèvent-elles du colonialisme, de l'impérialisme, ou d'autres dynamiques spécifiques au contexte nigérian et régional?

Boko Haram manifeste une hostilité idéologique et religieuse envers la culture occidentale²⁰⁰³. Son nom, qui signifie littéralement "*l'éducation occidentale est interdite*" en haoussa, reflète cette aversion. Le groupe perçoit les valeurs, pratiques et institutions occidentales, - représenté par l'Etat fédéral nigérian - en particulier l'éducation séculière, comme des instruments d'oppression et de corruption des valeurs islamiques qu'il entend préserver. Boko Haram rejette ainsi tout modèle d'éducation et de gouvernance inspiré de l'Occident et, en matière de politique extérieure, la proximité des autorités nigérianes avec les Etats-Unis²⁰⁰⁴.

La radicalisation de Boko Haram a été progressive²⁰⁰⁵. Créé dans les années 2000 par Mohamed Yusuf dans le nord-est du Nigeria, le groupe promouvait initialement un islam strict, prônant une société purgée des

²⁰⁰² Pour une large connaissance du phénomène Boko Haram et le droit international : J.-M. Iyi et H. Strydom (éd.), *Boko Haram and International Law*, Cham, Springer International Publishing, 2018.

²⁰⁰³ Voir notamment S. Abba et M.L. Dan Dano, *Voyage au coeur de Boko Haram : Enquête sur le djihad en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2019.

²⁰⁰⁴ M.-A. Pérouse de Montclos, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? », *Questions de Recherche / Research Questions* n° 40, Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po, juin 2012, p.13.

²⁰⁰⁵ Voir notamment: A.R. Mustapha et K. Meagher (éd.), *Overcoming Boko Haram: Faith, Society & Islamic Radicalization in Northern Nigeria*, Cambridge, Boydell & Brewer, 2020.

influences occidentales. Des initiatives visant à créer un État gouverné par la charia ont été proposées et approuvées par les autorités politiques²⁰⁰⁶. Malgré les efforts des gouvernements centraux, la tension entre souveraineté nationale et aspirations à l'autodétermination ou à une autonomie accrue a souvent conduit à une radicalisation des positions, aboutissant finalement à la violence.²⁰⁰⁷ Après l'exécution extrajudiciaire de son fondateur par la police nigériane en 2009, Boko Haram a intensifié ses actions violentes sous la direction d'Abubakar Shekau, renforcé par des présumées alliances avec des groupes djihadistes et son allégeance à l'État islamique en 2015, qui lui ont offert soutien idéologique et logistique²⁰⁰⁸. En mars 2015, Abubakar Shekau, le chef de Boko Haram, a prêté allégeance à l'État islamique (EI), ce qui a entraîné la reconnaissance officielle des zones sous son contrôle comme une province de l'État islamique en Afrique de l'Ouest (EIAO).²⁰⁰⁹ Conformément aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui portent sur Daech, Al-Qaïda et les entités associées, l'allégeance de Boko Haram a entraîné l'extension du champ d'application de ces résolutions à ce groupe, désormais concerné par les mesures prévues pour ces organisations²⁰¹⁰.

²⁰⁰⁶ Dans le nord du Nigeria, douze États majoritairement musulmans ont adopté la charia comme système juridique en matière pénale et civile depuis 1999. Ces États incluent notamment Kano, Kaduna, Zamfara, Sokoto, et Borno. Le système juridique de la charia y coexiste avec le droit pénal fédéral nigérian et s'applique essentiellement aux musulmans.

La charia dans ces États s'applique surtout aux affaires de droit personnel (comme le mariage et l'héritage), mais dans certains cas, elle peut aussi couvrir des infractions pénales. Toutefois, l'application de la charia dans les États du nord reste limitée par les dispositions de la Constitution fédérale du Nigeria, qui reconnaît un ensemble de droits fondamentaux garantis pour tous les citoyens, indépendamment de leur religion.

²⁰⁰⁷ D. Olowu, « Dialectics of Sovereignty, Self-determination and Violent Strategy in Africa », in J.-M. Iyi et H. Strydom (éd.), *Boko Haram and International Law*, Cham, Springer International Publishing, 2018, pp. 17-32.

²⁰⁰⁸ Certains doutent de l'existence d'un réel assujettissement de Boko Haram à Al Qaeda: M.-A. Pérouse de Montclos, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? », *op. cit.*, p. 14.

Concernant l'allégeance à l'État islamique:

“L’alliance entre Boko Haram et l’État islamique, une coquille vide selon des experts” 7 mars 2016 (<https://www.g5sahel.org/l-alliance-entre-boko-haram-et-l-etat-islamique-une-coquille-vide-selon-des-experts/>)

France 24 “Que signifie l’allégeance de Boko Haram à l’EI ?”

(<https://www.france24.com/fr/20150308-allegeance-boko-haram-etat-islamique-consequence-analyse-nigeria-shekau>).

Jean-Yves Le Drian : « Le rapprochement entre Daesh et Boko Haram est un risque majeur » Jeune Afrique, 14 Dec 2015 (<https://data.unhcr.org/fr/news/11814>).

²⁰⁰⁹ Boko Haram après l’allégeance à l’État islamique (EI)(2015), Division de l’Information, de la Documentation et des Recherches de l’Ofpra (https://www.ofpra.gouv.fr/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=/sites/default/files/ofpra_flora/2009_nga_boko_haram_web.pdf).

²⁰¹⁰ Les actes perpétrés par Boko Haram sont considérés dans certaines déclarations du président du Conseil de sécurité comme du terrorisme. Voir notamment :

Déclaration du Président du Conseil de sécurité». S/PRST/2015/4. 19 janvier 2015 , 7362e séance du Conseil de sécurité du 19 janvier 2015 portant sur la question intitulée «Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d’actes de terrorisme».

Communiqué de la 484ème réunion du CPS sur le groupe terroriste Boko Haram, 29 janvier 2015 au niveau des chefs d’État et de Gouvernement . Le CPS qualifie également Boko Haram de groupe terroriste.

Bien que la présence de Boko Haram dans le nord-est ne soit pas directement liée aux industries pétrolières (et donc aux intérêts des grandes puissances) situées au sud, les revenus pétroliers ont contribué à la création des inégalités socio-économiques et à une marginalisation accrue dans le nord-est du pays. Cette région souffre d'un manque d'infrastructures et d'accès aux ressources, d'une pauvreté élevée, et de faibles investissements publics, créant ainsi un terreau favorable à la radicalisation. Le contexte d'inégalités, d'injustice sociale, de gouvernance limitée, de manque de contrôle effectif de larges pans du territoire et de réponses répressives de l'État a facilité l'expansion du groupe²⁰¹¹. Enfin, la guerre en Libye et la prolifération des armes dans la région ont également contribué à l'essor et à l'armement de Boko Haram, renforçant son potentiel de violence dans une région en proie à l'instabilité. Selon certains auteurs, les lacunes du droit international en matière de terrorisme international, notamment le manque de définition commune, constituent des facteurs ultérieures à l'origine de la complexité de la lutte contre Boko Haram²⁰¹².

La capacité limitée des États africains à exercer un contrôle effectif sur l'ensemble de leur territoire, notamment dans les zones frontalières, a facilité l'expansion du groupe vers les États voisins comme le Cameroun et le Tchad²⁰¹³. Cette diffusion transfrontalière a conféré un caractère international à la situation, entraînant des répercussions significatives tant sur le plan humanitaire que sur la stabilité des États concernés, affectant ainsi la sécurité à l'échelle sous-régionale et régionale.

2. Formes juridiques des interventions militaires contre Boko Haram

La lutte contre Boko Haram a mobilisé une série d'initiatives aux niveaux bilatéral et multilatéral, sous-régional, régional et international, impliquant de multiples organisations et s'appuyant sur une coopération militaire multilatérale étendue. Boko Haram, est devenu une menace majeure pour la sécurité régionale en

²⁰¹¹ F.C. Onuoha et M. Llorens Zabala, « A quest to win the hearts and minds. Assessing the effectiveness of the Multinational Joint Task Force », Effectiveness of Peace Operations Network (EPON), 2023, p. 8. "At the height of its terrorist attacks in 2014, BH controlled about 20 000 square miles of territory in Nigeria".

Rapport du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigéria, S/2017/304, 20 avril 2017, p. 3/18 par. 8. "À la fin de 2014 et au début de 2015, Boko Haram contrôlait de vastes pans de territoire, y compris 12 des 27 zones de gouvernement local de Borno, 5 des 21 zones d'Adamawa et 2 des 17 zones de Yobe".

²⁰¹² J.-M. Iyi, « On the Brink? The Nigerian State and the Making of Boko Haram », in J.-M. Iyi et H. Strydom (éd.), *Boko Haram and International Law*, Cham, Springer International Publishing, 2018, p.5.

Selon l'auteur, tout comme le droit international a peiné à relever les défis posés par le terrorisme international en tant que phénomène juridique, la lutte contre les manifestations locales de ce phénomène par des États comme le Nigéria a été limitée autant par les lacunes du droit international que par la confluence de clivages sociaux, économiques, religieux et politiques nationaux.

²⁰¹³ Sur la présence de Boko Haram au Cameroun: J.V. Ntuda Ebode, M.B. Funteh, H. Mbarkoutou Mahamat et J.L. Nkalwo Ngoula, *Le conflit Boko Haram au Cameroun : Pourquoi la paix traîne-t-elle ?*, Yaoundé, Friedrich Ebert Stiftung, 2017, pp. 8-12.

Voir aussi B. Moussa, *Boko Haram dans la région de l'extrême-Nord du Cameroun : L'arbre qui cache la forêt*, Institut français des relations internationales, Centre Afrique subsaharienne, 2022, pp. 13-16.

Afrique de l'Ouest et centrale, en particulier dans la région du bassin du lac Tchad, qui englobe le Nigeria, le Niger, le Tchad et le Cameroun.

Dans un tel contexte, le principal défi de la lutte contre ce phénomène réside dans le fait que le groupe terroriste opère sur le territoire d'États situés dans des zones géographiques de l'Afrique régies par des organisations sous-régionales distinctes, chacune dotée de cadres juridiques différents. Il s'agit notamment de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), qui inclut le Nigéria, et de la CEEAC (Communauté économique des États de l'Afrique centrale), comprenant des pays tels que le Tchad et le Cameroun²⁰¹⁴. La problématique de la gestion sécuritaire des frontières a toujours été un défi majeur en Afrique²⁰¹⁵ et elle l'est en particulier dans le cadre de la lutte contre Boko Haram.

Les interventions militaires contre Boko Haram sur les territoires des États concernés par le phénomène se fondent juridiquement sur trois éléments.

Ces interventions sont avant tout régies par des principes découlant des textes africains en la matière, notamment les "principes de solidarité africaine et d'indivisibilité de la paix et de la sécurité sur le continent, tels que consacrés dans les instruments pertinents de l'UA, notamment le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de 2002, la Politique africaine commune de défense et de sécurité de février 2003 et le Pacte de non-agression et de défense commune de l'UA de mars 2005"²⁰¹⁶. Ces principes soutiennent l'idée que la paix et la sécurité dans un État africain impactent l'ensemble de la région, justifiant ainsi des mesures collectives pour contrer les menaces transfrontalières comme le terrorisme.

Premièrement, certains États interviennent militairement sur le territoire d'autres États affectés par le terrorisme, à la suite d'une invitation de ces derniers.²⁰¹⁷ A cet égard, en 2015, dans un communiqué, "la Présidente de la Commission [de l'Union Africaine] se félicit[ait] de la décision du Président Idriss Deby Itno du Tchad de déployer, à la demande du Cameroun, des troupes dans ce pays pour contribuer aux opérations

²⁰¹⁴ M.Z. Njeuma, « Coopération internationale et transformation du Bassin du Lac Tchad : Le cas de la Commission du bassin du lac Tchad », *Politique africaine*, n° 94 (2004/2), 2004, p.24.

²⁰¹⁵ Ce n'est pas un hasard qu'en 2014, les États de l'UA adoptèrent la Convention de l'Union Africaine sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey), adoptée par la vingt-troisième session ordinaire de la Conférence tenue à Malabo, Guinée Equatoriale, le 27 juin 2014.

Dans son domaine de coopération, il est prévu notamment, à l'article 3.4. "la sécurité, notamment la lutte contre la criminalité transfrontalière, le terrorisme [...]";

²⁰¹⁶ Communiqué de la 484ème réunion du CPS sur le groupe terroriste Boko Haram, 29 janvier 2015 au niveau des chefs d'État et de Gouvernement.

²⁰¹⁷ J.V. Ntuda Ebode, M.B. Funteh, H. Mbarkoutou Mahamat et J.L. Nkalwo Ngoula, *Le conflit Boko Haram au Cameroun : Pourquoi la paix traîne-t-elle ?*, op. cit., p. 17.

Voir notamment l'initiative camerounaise dans le cadre des opérations Emergence 4 et Alpha, dans un cadre bilatéral (Tchad – Cameroun et Nigeria Cameroun).

Voir aussi : Commission de l'Union Africaine, Commission du Bassin du lac Tchad, Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du bassin du lac Tchad affectées par la crise Boko Haram du bassin du lac Tchad, Août 2018, p. 17.

en cours contre le groupe terroriste Boko Haram²⁰¹⁸. Ce consentement des États affectés, exprimé dans des accords bilatéraux et dans des engagements pris au sein de la Force multinationale mixte (FMM),²⁰¹⁹ soutient juridiquement le recours à la force sur leur territoire et semble avoir été enteriné par le Conseil de sécurité²⁰²⁰. Deuxièmement, pour améliorer la coordination des interventions militaires entre les États du bassin du Lac Tchad dans la lutte contre Boko Haram, la FMM a été réactivée. Cette réactivation s'appuie, au-delà des consentements découlant de possibles accords bilatéraux de défense, sur un cadre multilatéral visant à renforcer l'efficacité des actions contre ce groupe terroriste²⁰²¹.

Dans un cadre multilatéral, les États membres de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT), notamment le Nigeria, le Cameroun, le Tchad, et le Niger, ont convenu d'une intervention commune contre Boko Haram sur leurs territoires respectifs²⁰²². En 1994, à l'initiative du Nigeria, une première *task force* multinationale a été créée pour répondre aux problématiques de sécurité transfrontalière dans la région du lac Tchad. En 1998, cette force a été restructurée pour mieux répondre aux nouvelles menaces sécuritaires, bien avant l'apparition de Boko Haram. En 2015, avec la menace accrue de Boko Haram, cette entité a été réactivée et transformée en une Force multinationale mixte (FMM), spécifiquement destinée à lutter contre le terrorisme

²⁰¹⁸ Communiqué de presse. "L'Union Africaine souligne la nécessité d'efforts redoublés pour combattre plus efficacement le groupe terroriste Boko Haram. L'UA se félicite de la décision du Tchad de soutenir le Cameroun et de la tenue d'une réunion ministérielle des pays de la région », par. 2.

²⁰¹⁹ Comme on le verra plus tard, la Force multinationale mixte (FMM) est une force régionale composée de contingents militaires du Bénin, du Cameroun, du Niger, du Nigeria et du Tchad. Créée pour lutter contre le groupe terroriste Boko Haram et d'autres groupes armés dans la région du bassin du lac Tchad, la FMM opère sous le mandat de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) et avec le soutien de l'Union africaine.

²⁰²⁰ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2015/4, 19 janvier 2015, p.3.

"Le Conseil prend note du communiqué du 14 janvier 2015 dans lequel le Gouvernement tchadien s'est engagé à appuyer activement l'action menée contre Boko Haram. Il se félicite que l'Assemblée nationale du Tchad ait, à l'issue d'un vote tenu le 16 janvier 2015, autorisé les forces armées et les forces de sécurité tchadiennes à prêter main forte aux soldats camerounais et nigériens qui luttent contre les terroristes de Boko Haram". Nous soulignons.

²⁰²¹ *Ibid.* par.4,5.

W. Assanvo, O. Mahmood et D. Soumana, « La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? », *Événement ISS (Dakar)*, Institut d'études de sécurité, 31 août 2016.

La FMM a été fondée en 1994 pour lutter contre la criminalité et le grand banditisme dans la région sous l'égide de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT).

R. Van Steenberghe, « Les interventions militaires étrangères contre le terrorisme international. Première partie : fondements juridiques (*jus ad bellum*) », *op. cit.*, p. 155.

²⁰²² Ces quatre pays riverains du lac Tchad sont confrontés à des défis sans précédent, intensifiés par les violences répétées perpétrées par Boko Haram et d'autres groupes extrémistes.

<https://cblt.org/strategie-de-stabilisation-regionale/> "Afin d'assurer la stabilisation de la région, le 30 août 2018, le Conseil des ministres du CBLT a adopté la Stratégie régionale pour la stabilisation, le redressement et la résilience (RSS) des zones affectées par Boko Haram dans la région du bassin du lac. La RSS a été approuvée par le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine. La stratégie développe une approche régionale globale pour traiter les causes profondes du sous-développement et les moteurs de l'extrémisme violent et des conflits dans la région du lac Tchad. Elle est mise en œuvre dans huit territoires ciblés des quatre États membres".

et assurer la sécurité dans les zones transfrontalières touchées.²⁰²³ Cet accord entre les États concernés constitue une base de légitimité pour les opérations de la FMM, permettant l'intervention militaire sans violer la souveraineté des États parties²⁰²⁴.

De ce fait, en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, Boko Haram étant une menace transfrontalière menaçant directement la sécurité de plusieurs États²⁰²⁵, sans le dire explicitement, la FMM a invoqué la légitime défense collective pour justifier ses actions militaires coordonnées²⁰²⁶. Cette mesure sera enterinée et le CPS autorisera son déploiement²⁰²⁷. Le consentement, initialement manifesté par les actions des Forces Multinationale Mixte (FMM), a été formalisé et renforcé par le document intitulé *Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du bassin du lac Tchad affectées par la crise Boko Haram*. Ce document a été adopté et validé par le Conseil Paix et Sécurité de l'Union africaine (CPS de l'UA), marquant ainsi l'engagement officiel des États concernés à coordonner leurs efforts dans la lutte contre Boko Haram et à promouvoir la stabilisation et la résilience dans les zones touchées par la crise²⁰²⁸. Entre temps, le lac Tchad se transformera en un sanctuaire pour Boko Haram²⁰²⁹.

Divers accords multilatéraux sous-régionaux ont servi de fondement juridique aux interventions militaires menées par certains États sur le territoire d'autres États, dans le cadre de la lutte contre Boko Haram en Afrique centrale²⁰³⁰.

²⁰²³ F.C. Onuoha et M. Llorens Zabala, «A quest to win the hearts and minds. Assessing the effectiveness of the Multinational Joint Task Force», *op. cit.*, p. 7,8.

C. de Coning, L. Gelot et J. Karlsrud (éd.), *The future of African peace operations : From the Janjaweed to Boko Haram*, Londres, Zed Books, 2016, p. 8.

²⁰²⁴ International Crisis Group, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?*, Rapport n° 291/Afrique, 7 juillet 2020, p. 1;

R. Van Steenberghe, « Les interventions militaires étrangères contre le terrorisme international. Première partie : fondements juridiques (*jus ad bellum*) », *op. cit.*, p. 154.

²⁰²⁵ Communiqué de la 484ème réunion du CPS sur le groupe terroriste Boko Haram, 29 janvier 2015 au niveau des chefs d'État et de Gouvernement "[le CPS de l'UA] Réaffirme que les activités du groupe terroriste Boko Haram constituent une grave menace non seulement pour le Nigeria et la région, mais également pour l'ensemble du continent".

²⁰²⁶ International Crisis Group, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?*, *op. cit.*

D. Eizenga, « Le Tchad intensifie sa lutte contre Boko Haram », Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 28 avril 2020.

²⁰²⁷ Communiqué de la 484ème réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, sur le groupe terroriste Boko Haram, Par.1. "Décide, en appui aux efforts des États membres de la CBLT et au Bénin, et en réponse à la requête de la réunion ministérielle de Niamey et sur la base des recommandations de la Présidente de la Commission telles que contenues aux paragraphes 19 à 22 de son rapport, d'autoriser le déploiement de la FMM pour une période initiale de douze (12) mois renouvelable et un effectif pouvant aller jusqu'à 7 500 personnels militaires et autres, [...]".

²⁰²⁸ Commission de l'Union Africaine, Commission du Bassin du lac Tchad, *Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du bassin du lac Tchad affectées par la crise Boko Haram du bassin du lac Tchad*, Août 2018.

²⁰²⁹ C. Seignobos, « La région du lac Tchad sous l'hypothèque Boko Haram », *Hérodote*, n° 172, 2019, pp. 74-79.

²⁰³⁰ Communiqué de la 484ème réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, sur le groupe terroriste Boko Haram, par. 15.

Voir notamment: Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX) de la Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale, adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres, adoptée à Libreville, le 18 décembre 2019. En particulier 9ème Alinéa, article 3, article 4.e, 19.d, 21.1.

Étant donné le large champ d'action de Boko Haram et les initiatives de la Commission du Bassin du Lac Tchad, deux organisations sous-régionales ont convenu, dans le cadre d'une coopération mutuelle, de prendre des mesures coordonnées en vue d'interventions armées contre ce groupe terroriste. Face à la menace transfrontalière posée par Boko Haram, La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont apporté un appui logistique et politique à la Force multinationale mixte (FMM)²⁰³¹. L'intérêt de souligner ces initiatives sous-régionales réside, d'une part, dans la mise en évidence de la coopération entre ces entités, un aspect souvent négligé, et, d'autre part, dans le constat que, pour toute action impliquant le recours à la force, ces organisations sollicitent systématiquement l'autorisation de l'organisation continentale compétente, en l'occurrence l'Union africaine. Cette dernière, à son tour transmet la demande d'autorisation au Conseil de sécurité des Nations Unies.

S'agissant de la qualification des "actes terroristes" ou des groupes désignés comme "terroristes," aucune divergence notable n'a véritablement émergé entre l'Union africaine et le Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans sa décision, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) a explicitement rappelé que le Comité des sanctions contre Al-Qaïda du Conseil de sécurité des Nations unies avait, par sa décision du 22 mai 2014, inscrit Boko Haram sur la liste des individus et entités soumis à des sanctions financières ciblées²⁰³².

Ce rappel vise à aligner la qualification de Boko Haram comme organisation terroriste pour les deux organisations (UA et ONU), en atténuant ainsi les divergences d'approche sur la définition du terrorisme international. Cette harmonisation est cruciale pour assurer une application cohérente des résolutions du Conseil de sécurité relatives à la lutte contre le terrorisme, notamment celles concernant les sanctions et les mesures de contrôle financier.

Dans le même communiqué de la C.E.E.A.C., les différents orateurs relèvent que Boko Haram constitue une menace sur la stabilité du Cameroun et du Tchad mais il l'est aussi pour la sous-région d'Afrique Centrale²⁰³³. Plutôt que de permettre aux États d'agir de manière unilatérale dans la lutte contre ce phénomène, l'organisation sous-régionale a assumé la responsabilité de coordonner et de piloter cette problématique, consolidant ainsi une réponse collective et structurée.²⁰³⁴ Elle s'engagera également à promouvoir une

Le COPAX constitue un système d'alerte et de sécurité collective visant à permettre une réaction préventive, rapide et efficace aux situations de crises et conflits en Afrique centrale.

Pacte d'assistance mutuelle entre les États membres de la CEEAC, Malabo, le 24 février 2000 ;

²⁰³¹ Communiqué de la 484^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, sur le groupe terroriste Boko Haram.

²⁰³² *Ibid.*

²⁰³³ *Ibid.*, par. 5,13.

²⁰³⁴ *Ibid.*, par. 7.

coopération élargie en impliquant d'autres organisations sous-régionales, telles que la CEDEAO²⁰³⁵ et la CEMAC²⁰³⁶.

Dans le cadre du déploiement des forces armées mixtes sur les territoires des États concernés, la CEEAC soumet une demande formelle à l'Union africaine (UA) en vue d'obtenir son autorisation préalable pour ce déploiement et demande à cette dernière d'oeuvrer en vue de l'obtention d'une autorisation du Conseil de sécurité. Par une décision formelle, l'UA accorde son autorisation au déploiement²⁰³⁷. Par la suite, les Chefs d'Etat "ont remercié l'Union Africaine pour l'autorisation du déploiement de la Force Multinationale Mixte (FMM) et lui ont demandé d'accélérer le processus de son autorisation par le Conseil de sécurité des Nations Unies"²⁰³⁸.

Malgré cet appel explicite²⁰³⁹, le Conseil de sécurité n'a jamais autorisé d'intervention militaire générale contre Boko Haram. Dans de nombreuses déclarations, le Secrétaire général de l'ONU a dit prendre note des initiatives des organisations régionales, sous-régionales et des États visant à employer la force armée contre Boko Haram sur le territoire d'autres États dans le cadre de la lutte antiterroriste²⁰⁴⁰.

²⁰³⁵ *Ibid.*, par. 18,19

²⁰³⁶ Agence Ecofin, Vers une coalition CEEAC – CEMAC – CEDEAO contre Boko Haram, 2015

(<https://www.agenceecofin.com/securite/0204-27822-vers-une-coalition-ceeac-cemac-cedeao-contre-boko-haram>) (Dernier accès: 19/05/2025)

²⁰³⁷ Communiqué de la 484ème réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, sur le groupe terroriste Boko Haram: "Décide, en appui aux efforts des États membres de la CBLT et au Bénin, et en réponse à la requête de la réunion ministérielle de Niamey et sur la base des recommandations de la Présidente de la Commission telles que contenues aux paragraphes 19 à 22 de son rapport, d'autoriser le déploiement de la FMM".

²⁰³⁸ *Ibid.*, par. 22.

²⁰³⁹ *Ibid.*, Le CPS déclarera se féliciter

"de l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations unies, le 19 janvier 2015, d'une déclaration présidentielle, appelant notamment à un soutien accru de la communauté internationale en vue du renforcement des capacités opérationnelles de la FMM. Le Conseil exhorte le Conseil de sécurité des Nations unies, dès réception du présent communiqué et du CONOPS visé au paragraphe 10 ci-dessus, à adopter d'urgence une résolution qui, conformément à la requête formulée par les États membres de la CBLT et le Bénin, lors de leur réunion d'Abuja du 13 octobre 2014: (i) approuve le déploiement de la FMM, (ii) autorise la création par le Secrétaire général d'un Fonds d'affectation spéciale pour assurer la pérennité des opérations de la FMM, et (iii) appelle à la mobilisation d'un appui international en faveur de la FMM et d'autres efforts connexes contre Boko Haram et d'autres groupes terroristes".

²⁰⁴⁰ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2015/4, 19 janvier 2015 .

"Le Conseil prend note des conclusions adoptées à l'issue du Sommet de Paris, tenu le 17 mai 2014, dans lesquelles les pays de la région du bassin du lac Tchad ont souligné leur volonté de favoriser, notamment avec l'aide de partenaires bilatéraux et multilatéraux, l'échange d'informations, la coordination et la conduite d'opérations conjointes de façon à lutter plus efficacement contre Boko Haram, et des résultats des réunions ministérielles de suivi tenues à Londres et à Abuja. Il prend également note du communiqué publié le 7 octobre 2014 par les chefs d'États participant au Sommet extraordinaire de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT), et du communiqué publié le 25 novembre par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine sur les efforts déployés par les États membres de la CBLT et le Bénin en vue de combattre Boko Haram.

Le Conseil note que les États membres de la CBLT et du Bénin ont décidé de rendre opérationnelle la Force spéciale mixte multinationale, notamment en établissant un quartier général commun et en déployant des contingents nationaux, aux fins de la conduite d'opérations militaires contre Boko Haram".

Dans une série de déclarations, le président du Conseil de sécurité a félicité et encouragé ces organisations et Etats dans leurs actions se traduisant par le recours à la force contre Boko Haram²⁰⁴¹. Ainsi, bien que la FMM n'ait pas été mandatée directement par le Conseil de sécurité, celui-ci a soutenu les efforts des États de la région pour lutter contre Boko Haram, notamment par des déclarations du président du Conseil de sécurité qui encouragent les actions conjointes des pays du bassin du lac Tchad et reconnaissent la légitimité des mesures prises pour maintenir la paix et la sécurité régionales. Il apparaît donc que le Conseil de sécurité peut, dans certaines situations, faire le choix délibéré de ne pas autoriser formellement une intervention armée, même lorsque les conditions juridiques nécessaires sont réunies.

Il est légitime de s'interroger sur la décision du Conseil de sécurité de refuser d'adopter une résolution concernant cette question, et ce, en dépit des sollicitations répétées des instances sous-régionales africaines et de l'instance régionale africaine en ce sens.

La résolution 2349 (2017)²⁰⁴² est la résolution la plus pertinente du CSNU y afférente mais elle se limite à souligner le soutien à la Force multinationale mixte (FMM) créée par les pays du bassin du lac Tchad (Nigeria, Tchad, Cameroun et Niger) pour contrer Boko Haram. Cette résolution encourage la coopération régionale, appelant les États à fournir un soutien logistique et technique à la FMM, tout en exhortant les États membres à respecter les normes internationales en matière de droits humains et humanitaires dans leurs efforts de lutte contre le terrorisme. Elle souligne également la responsabilité première des États membres de protéger les civils dans les zones touchées et souligne la nécessité d'une collaboration transfrontalière pour faire face à la menace terroriste et à ses impacts sur la sécurité et les droits humains dans la région.

Bien que cette résolution n'autorise pas explicitement le recours à la force, elle renforce les mécanismes régionaux et souligne l'importance du soutien international, compte tenu de l'impact déstabilisateur de Boko Haram au-delà des frontières et dans les communautés locales.

Il existe un paradoxe évident. D'une part, les États africains ont souvent affirmé vouloir déployer des forces militaires pour répondre aux crises graves sur le continent, sans recourir systématiquement à une autorisation préalable du Conseil de sécurité, se basant sur les principes de solidarité africaine et d'indivisibilité de la paix. D'autre part, dans le contexte de la Force Multinationale Mixte (FMM) contre Boko Haram, ce sont ces mêmes États qui exhortent le Conseil de sécurité à adopter une résolution formelle autorisant le déploiement de cette force, tandis que le Conseil se montre réticent à émettre une telle autorisation explicite.

²⁰⁴¹ *Ibid.*, p. 2,3

²⁰⁴² S/RES/2349 , 31 mars 2017.

Cette situation illustre la tension entre la souveraineté régionale et la reconnaissance internationale, les États africains recherchant à la fois l'autonomie de décision et la légitimité, mais aussi et surtout l'appui logistique et financier, conférée par le Conseil de sécurité pour renforcer leur action collective contre le terrorisme.

L'approche du Conseil de sécurité pourrait reposer sur des raisons stratégiques et juridiques.

En premier lieu, d'un point de vue juridique, une autorisation *ex post facto* pourrait soulever des réserves, notamment en matière de respect des principes de souveraineté et de non-ingérence. En effet, depuis 1998, des opérations militaires se déroulent dans cette région, et l'émergence de Boko Haram au début des années 2000 a conduit à une intensification des interventions, lesquelles reposent déjà sur des bases juridiques variées, notamment des accords bilatéraux et des mécanismes régionaux comme la Force Multinationale Mixte (FMM). L'ajout d'une autorisation *ex post facto* du Conseil de sécurité risquerait de créer une redondance juridique ou une confusion quant au cadre applicable.

Par ailleurs, une autorisation formelle et prospective du Conseil de sécurité devrait impérativement respecter la souveraineté des États directement concernés (Nigeria, Cameroun, Tchad et Niger), qui ont mené la lutte principalement via des accords bilatéraux et régionaux. Ces États n'ont pas expressément sollicité une intervention onusienne directe, privilégiant une gestion autonome ou régionale du conflit. Une telle autorisation devrait donc veiller à ne pas empiéter sur les compétences des mécanismes régionaux et à préserver la légitimité des accords déjà en place.

Deuxièmement, le Conseil de sécurité opte pour des sanctions ciblées (comme le gel des avoirs et les interdictions de voyage pour les membres de Boko Haram). Ces mesures ont été jugées suffisantes pour contenir et affaiblir le groupe sans avoir à gérer directement une intervention militaire à grande échelle.

En troisième lieu, concernant la coordination régionale, le Conseil semble opter pour un soutien indirect des initiatives régionales par des déclarations présidentielles et des résolutions de soutien, sans autoriser formellement d'intervention militaire. On pourrait arguer que, contrairement aux cas antérieurs, comme celui du Mali soutenu par la France, l'absence d'un État porteur du projet et la présence de puissances régionales africaines influentes expliqueraient le manque de résolution du Conseil de sécurité en faveur d'une intervention formelle.

A cet sujet, les États africains ont exprimé des critiques à l'égard de l'attitude du Conseil de sécurité, qu'ils considèrent comme asymétrique et partielle. En effet, bien que le Conseil ait refusé d'adopter une résolution autorisant le recours à la force contre Boko Haram, malgré la gravité de la situation dans la région, il a rapidement réagi à la crise syrienne. Dès 2015, une première résolution a été adoptée contre Daech²⁰⁴³, dans un contexte où la menace posée par Boko Haram continuait de s'amplifier en Afrique de l'Ouest.

²⁰⁴³ S/RES/2249, 20 novembre 2015.

Ce traitement différencié a été perçu par les États africains comme une instrumentalisation du Conseil de sécurité par les grandes puissances, agissant davantage en fonction de leurs intérêts nationaux qu'en réponse à une menace globale. Cette critique a été particulièrement vive après que le Conseil de sécurité a adopté une résolution une semaine seulement après les attaques terroristes de Paris, perpétrées par Daech, démontrant ainsi une réactivité immédiate lorsque les intérêts des États occidentaux étaient directement affectés²⁰⁴⁴.

3. Evolution du mandat de la FMM et lutte contre Boko Haram

En 1994, la Force Multinationale Mixte (FMM) était constituée exclusivement de forces nigérianes, avec pour mandat de lutter contre le grand banditisme et de faciliter la circulation des biens et des personnes le long des frontières nord du pays. Ce n'est qu'en 1998, quatre ans plus tard, que cette force a été élargie pour inclure des contingents militaires en provenance du Tchad et du Niger.

Entre les années 2000 et 2010, avec la montée en puissance des groupes islamistes et de Boko Haram en particulier, la substance du mandat visait principalement la lutte contre Boko Haram. En 2015, sur la supervision de la Commission du Lac Tchad, un nouveau concept des opérations sera créé avec le déplacement du quartier général de FMM au Tchad. Le mandat du FMM définit et autorisé par le CPS (sans l'autorisation explicite du CSNU) en 2015 indique que, dans le cadre du mandat, les FMM

“(i)entreprendr[ont] des opérations militaires visant à empêcher l'expansion des activités de Boko Haram et d'autres groupes terroristes, ainsi qu'à éradiquer leur présence;

[...] (iii) encourager et faciliter la conduite de patrouilles simultanées/ coordonnées/ conjointes et d'autres types d'opérations aux frontières des pays affectés;

(v) assurer, dans des camps la limite de ses capacités, la protection des civils sous menace imminente, de personnes déplacées et de réfugiés, des travailleurs humanitaires et d'autres personnels civils;

(vi) rechercher activement et libérer toutes les personnes enlevées, y compris les jeunes filles enlevées à Chibok, dans l'État de Borno, en avril 2014”²⁰⁴⁵.

Fidèle à la version évoluée de la démarche africaine, “[d]’octobre 2012 à avril 2013, le Gouvernement, la société civile et d’influents dirigeants communautaires ont entrepris de négocier avec Boko Haram en vue de parvenir à un règlement politique”²⁰⁴⁶. Cette démarche reconnaît que le terrorisme prospère sur des facteurs

²⁰⁴⁴S/RES/2249 (2015), par. 1

L'organisation avait pourtant commis des actes terroristes, auparavant, sur le territoire d'États “moins puissants”.

²⁰⁴⁵ Communiqué de la 484^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, sur le groupe terroriste Boko Haram.

²⁰⁴⁶ Rapport du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigéria, S/2017/304, 20 avril 2017, p.2.

tels que la discrimination et la mauvaise gouvernance, nécessitant une réponse holistique impliquant des acteurs internes et internationaux. Elle s'inscrit dans la continuité des efforts régionaux et internationaux visant à stabiliser la situation, tout en soulignant la spécificité d'une approche privilégiant le dialogue et la recherche de solutions politiques, conformément aux principes promus par l'Union africaine et les organisations régionales.

Dès lors que Boko Haram a recouru à des méthodes terroristes, la Force Multinationale Mixte (FMM) a été dotée d'un mandat renforcé, incluant à la fois des actions préventives et des opérations proactives, dans le but d'éliminer Boko Haram des territoires relevant de leurs zones d'intervention. L'encadrement de cette mission par le Conseil de sécurité des Nations Unies porte sur deux volets qui, à notre sens, méritent d'être soulignés. En premier lieu, le président du CS, dans sa déclaration ,

“réaffirme que les États Membres doivent veiller à ce que les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes à toutes les obligations découlant du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire”²⁰⁴⁷.

Ensuite, ces actions restent dans le cadre d'une approche globale de la lutte contre le terrorisme. Ainsi, “Le Conseil insiste sur le fait que les opérations militaires et de sécurité conjointes menées au niveau régional contre le groupe terroriste Boko Haram doivent être complétées par une action nationale et régionale soutenue, avec le concours de la communauté internationale, afin d'améliorer les conditions de vie, de fournir une assistance humanitaire aux déplacés, aux réfugiés et aux autres populations touchées par le conflit, de promouvoir l'éducation et la création d'emplois, de contribuer aux efforts de stabilisation et à la reprise économique, d'empêcher la vente illégale d'armes à des groupes armés et à des réseaux criminels et d'assurer la protection des droits fondamentaux, en particulier ceux des femmes et des enfants.”²⁰⁴⁸

CONCLUSION DE LA SECTION II

L'analyse des cas pratiques révèle une approche africaine de la lutte contre le terrorisme international façonnée par son contexte historique et géopolitique singulier, qui influence la perception et la mise en œuvre du recours à la force. Plusieurs points clés caractérisent cette approche.

²⁰⁴⁷ Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 7492e séance, S/PRST/2015/14, 28 juillet 2015, p. 3.

²⁰⁴⁸ *Ibid.*, p.4.

Voir aussi: Commission de l'Union Africaine, Commission du Bassin du lac Tchad, Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du bassin du lac Tchad affectées par la crise Boko Haram du bassin du lac Tchad, Août 2018.

Premièrement, le recours à la force constitue l'*ultima ratio*, s'inscrivant dans un cadre de coopération multilatérale sous l'égide des organisations régionales (CER, UA) et, en dernier ressort, avec l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies, conformément au Chapitre VII de la Charte.

Deuxièmement, la primauté de l'État territorial dans la lutte antiterroriste est réaffirmée, tout en reconnaissant la primauté du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, soulignant une adhésion au système de sécurité collective onusien.

Troisièmement, on observe une évolution des mandats vers des missions de stabilisation plus robustes, autorisant un usage proactif de la force pour neutraliser les groupes terroristes et s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité.

Quatrièmement, l'approche africaine privilégie une stratégie multidimensionnelle et holistique, combinant des mesures sécuritaires avec des initiatives politiques, économiques, sociales et humanitaires visant à renforcer la cohésion sociale et à promouvoir un développement inclusif.

Cinquièmement, l'efficacité repose sur une coopération multi-acteurs et multi-niveaux, impliquant les États africains, les organisations régionales, l'ONU et d'autres partenaires, dans le respect des principes de subsidiarité et de complémentarité.

De manière significative, le contexte historique et géopolitique africain actuel confère une place marginale à la question du terrorisme d'État. Si des accusations isolées peuvent émerger dans des contextes de tensions régionales, à l'instar des allégations de la République Démocratique du Congo concernant le soutien du Rwanda à des groupes indépendantistes, le terrorisme tel qu'il est généralement appréhendé sur le continent émane principalement d'acteurs non-étatiques. Parallèlement, la question des mouvements de libération nationale, autrefois centrale dans l'histoire africaine, occupe désormais une place négligeable dans le débat contemporain sur le terrorisme. Le contexte de décolonisation étant révolu, les dynamiques actuelles se concentrent sur la menace posée par des groupes transnationaux et internes cherchant à déstabiliser les États par la violence.

En conclusion, l'approche africaine de la lutte contre le terrorisme international se distingue par son emphase sur la coopération multilatérale sous l'égide de l'ONU, son recours à la force en dernier ressort, son engagement à traiter les racines du terrorisme par des stratégies intégrées, et sa reconnaissance de la souveraineté étatique dans le cadre du droit international. Dans le contexte africain actuel, marqué par une prédominance du terrorisme non-étatique et une marginalisation des enjeux liés aux mouvements de libération nationale, cette approche évolue vers des opérations de stabilisation robustes et une prise en compte des facteurs socio-économiques et de gouvernance, tout en s'inscrivant dans le rôle central du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE LA THÈSE

L'étude révèle une spécificité africaine dans l'appréhension du terrorisme international, distincte de celle des grandes puissances et façonnée par un contexte historique et géopolitique unique. Cette divergence est intrinsèque au processus d'élaboration des normes internationales, qui a longtemps occulté les réalités africaines.

Par ailleurs, cette étude démontre que la conceptualisation des normes en droit international ne se limite pas à l'action étatique. L'influence d'acteurs non étatiques, tels que les mouvements de libération nationale, la société civile ou les entités économiques, est également cruciale.

Selon la théorie constructiviste des relations internationales, le comportement des États, acteurs principaux de ce processus, est orienté par le partage d'identités et d'intérêts communs. Ceci explique la formation des blocs observés dans les années 1970 concernant la définition du terrorisme international. D'une part, l'approche africaine – dont les États africains furent les principaux "entrepreneurs normatifs" – regroupait les États du "Grand Sud" et l'URSS. De l'autre, les États anciennement colonisateurs, les États-Unis et leurs alliés (notamment Israël), défendaient une approche différente. L'évolution du contexte géopolitique a ensuite modifié ces identités et intérêts, entraînant un réaligement des membres de ces "approches africaine et occidentale". Ces dénominations désignent donc plus les moments de leur conception et la composition fluctuante des groupes d'États qui les incarnaient.

Initialement, des années 1900 aux années 1970, les tentatives de définition du terrorisme étaient dominées par les États européens. Ces initiatives visaient à harmoniser leurs dispositions pénales nationales pour protéger l'État et ses organes contre des menaces comme le terrorisme anarchiste. La Convention de 1937 de la Société des Nations (SDN), bien qu'elle n'ait jamais pris effet, illustre cette approche exclusive où les populations et territoires africains, sous occupation coloniale à l'époque, étaient souvent assujettis à la clause coloniale.

L'accession des États africains à l'indépendance à partir des années 1960 a marqué un changement de paradigme fondamental. Des juristes africains, appartenant à la première génération de Third World Approaches to International Law (TWAILs), pour le compte des États nouvellement décolonisés, ont exercé pleinement leur droit de participation à l'élaboration du droit international. Dès les années 1970, les États africains ont contesté la définition occidentale, mettant en lumière les politiques coloniales, d'apartheid et d'occupation comme des formes originelles de "terrorisme", à travers des résolutions clés de l'Assemblée Générale des Nations Unies, telle que la Résolution 3034 (XXVII) de 1972. Ils ont activement promu des résolutions visant à éradiquer ces causes profondes du phénomène, incluant notamment l'apartheid, le racisme, la discrimination et le mercenariat. Pour ces États, le véritable terrorisme résidait dans les politiques d'oppression. En conséquence, certains actes qualifiés de terroristes par l'Occident étaient perçus comme

une résistance légitime face à la violation de principes fondamentaux du droit international, tels que le droit à l'autodétermination des peuples, le respect de l'intégrité territoriale, l'égalité et la souveraineté des États, l'interdiction du recours à la force et l'interdiction d'assistance ou d'hébergement de groupes terroristes, principes qu'ils avaient eux-mêmes promus dès 1970 dans la Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette divergence a empêché l'adoption d'une convention générale sur le terrorisme et a conditionné le contenu des conventions sectorielles promues par les grandes puissances. Cette approche dialectique, exacerbée par la Guerre froide, a longtemps caractérisé les discussions au sein de l'Assemblée générale, principal forum où la position majoritaire des États africains prévalait, tandis que le Conseil de sécurité restait en retrait sur ces questions définitionnelles jusqu'en 2001. Le Comité spécial contre le terrorisme de l'Assemblée Générale, créé en 1973, a offert une plateforme idéale pour la poursuite de ces débats.

La fin des politiques coloniales et d'apartheid, couplée à la fin de la Guerre Froide, a marqué un tournant. L'Assemblée générale a alors recherché des résolutions consensuelles telles que la résolution 46/51 de 1991 ou encore 49/60 de 1994.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont radicalement transformé la dynamique mondiale. Ils ont exacerbé les approches unilatérales de recours à la force de certains États et ont propulsé le Conseil de sécurité dans un rôle prépondérant. Celui-ci est passé d'un simple organe exécutif à une position de quasi-législateur en matière de terrorisme, qu'il a qualifié de "menace la plus grave à la paix et à la sécurité internationales".

Cette évolution, caractérisée par l'unilatéralisme américain et les tentatives perçues d'instrumentaliser les institutions et le droit international, notamment antiterroriste, a incité les juristes de la seconde génération des TWAILs à alerter contre un risque de nouvelle forme d'hégémonie sur les États du Sud. Cette préoccupation rejoignait les appréhensions de certains États africains quant à la gestion du terrorisme international par de grandes puissances et le Conseil de sécurité.

Ce changement de pouvoir au sein des Nations Unies a effectivement transféré la gestion de la question du terrorisme, de la majorité des États du Sud, aux mains des grandes puissances, en particulier les membres permanents du Conseil de sécurité. Malgré leurs doutes initiaux, les États africains ont néanmoins adopté une approche pragmatique, s'appuyant notamment sur les Comités spécialisés du Conseil de sécurité (Comité des sanctions et Comité contre le terrorisme), bien que des divergences subsistent sur les questions définitionnelles idéologiques ou sociologiques.

En réponse à cet unilatéralisme, et sous l'impulsion des États du Sud, une stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme fut instituée par l'AG des Nations Unies (résolution 60/288 de 2006).

Pour les États africains, la lutte contre le terrorisme international se caractérise par une approche consensuelle, concertée et multilatérale. Le recours à la force est considéré comme un dernier recours, strictement encadré par les dispositions de la Charte des Nations Unies. Ce recours est systématiquement

précédé par un processus impliquant une demande d'assistance à l'organisation sous-régionale de référence (CER-UA), puis à l'UA, et enfin une vérification et une autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies. La primauté du Conseil de sécurité en tant que garant de la paix et de la sécurité internationales est ainsi pleinement reconnue.

Les opérations de maintien de la paix sur le continent, fruit de l'autonomie propositionnelle régionale africaine et toujours en coopération avec le Conseil de sécurité, telles que les "missions de stabilisation", voient leurs mandats progressivement renforcés pour faire face à la nature évolutive des actes des groupes terroristes. Ces opérations de stabilisation menées contre le terrorisme international représentent une solution africaine aux problèmes africains, tout en étant conformes aux dispositions du droit international conventionnel et général.

Dans le contexte historique et géopolitique africain actuel, la question du terrorisme d'État est quasi inexistante, hormis des accusations isolées dans des contextes de tensions régionales. De même, les mouvements de libération nationale, historiquement cruciaux pour l'accès à l'indépendance, ont désormais une place négligeable dans les débats sur le terrorisme, le contexte post-colonial ne se prêtant plus à ces dynamiques. L'accent est résolument mis sur la responsabilité des États dans l'élimination des causes d'émergence et de propagation du terrorisme, notamment par la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance, la prévention des politiques discriminatoires et l'adoption de mesures socio-économiques inclusives. Aujourd'hui, l'approche africaine en matière de terrorisme intègre harmonieusement une composante sécuritaire à une vision sociologique du phénomène. Elle se concentre sur l'identification et la résolution des causes sous-jacentes du terrorisme (économiques, sociales, politiques), marquant ainsi une progression distincte de l'approche occidentale, originellement plus axée sur le volet criminel, même si un consensus bi-dimensionnel s'est progressivement dessiné depuis les années 1990.

Les élections présidentielles ivoiriennes d'octobre 2025 met en lumière de façon cruciale la pertinence analytique de l'approche africaine du droit international et des *Third World Approaches to International Law* (TWAIS). L'incident des appels présumés à l'insurrection générale lancés depuis l'étranger²⁰⁴⁹, qualifiés de

²⁰⁴⁹ Les principaux canaux de communications pour lancer ces appels sont les cours de manifestations publiques à l'étrangers, la plateforme en ligne youtube ou les réseaux sociaux tels que Tik tok ou encore facebook. Ces informations sont ensuite relayées par des faux-comptes ce qui amplifie l'effet recherché: la terreur.

Voir notamment les appels à l'insurrection suivants:

<https://www.facebook.com/search/top?q=pulcherie%20gbale%20officiel> (Pulchérie, membre de la société civile proche de l'opposition).

<https://www.youtube.com/watch?v=FIUWs0zgkmQ> (Damana Adia Pickas: personnalité politique de l'opposition)

<https://www.youtube.com/watch?v=elsZR6Ep1H0> (Tidiane Thiam: personnalité politique de l'opposition).

Certains sont récidivistes: <https://information.tv5monde.com/afrique/cote-divoire-arrestation-de-pulcherie-gbalet-militante-proche-de-lopposition-37211>.

terrorisme en vertu de la Convention de l'OUA²⁰⁵⁰, car incluant expressément l'insurrection armée, révèle la délicate intersection entre la sécurité étatique et le respect du droit international des droits de l'homme.

La mise aux arrêts d'auteurs présumés, y compris des figures de l'opposition²⁰⁵¹, soulève la question de l'instrumentalisation potentielle de la lutte antiterroriste, un risque que la seconde génération des TWAILS met en garde. Cependant, il est impératif de ne pas toujours présumer d'un abus de droit systématique de la part des États africains cherchant à museler la dissidence. En effet, le droit international public, fondé sur la souveraineté permanente et le contrôle effectif du territoire, confère aux États la légitimité (licéité) d'agir contre des menaces réelles. L'insurrection armée, surtout lorsqu'elle est soutenue de l'extérieur, constitue une violation grave de la sécurité nationale et de l'intégrité de l'État, justifiant des mesures de sécurité légitimes.

Cette dimension transnationale souligne également l'importance de la responsabilité de l'État hôte par le biais du principe de *due diligence* (diligence due), qui lui impose d'empêcher l'utilisation de son territoire pour nuire à d'autres États. Une réponse efficace exige donc une coopération interétatique accrue, notamment en matière de contrôle frontalier, d'extradition ou de poursuite pénale des auteurs, en conformité avec les cadres juridiques de l'UA et de l'ONU.

L'approche africaine, et par extension les TWAILS, enrichissent cette perspective en proposant une lecture holistique : elles considèrent le terrorisme non pas uniquement comme une menace sécuritaire, mais comme un symptôme des fragilités structurelles de l'État (économiques, sociales, politiques). Ainsi, la lutte antiterroriste se transforme en une obligation positive de l'État et un puissant levier de *Country Building* (construction nationale). Cet impératif structurel exige de s'attaquer aux causes profondes pour le bien-être des populations, impliquant nécessairement l'inclusion des acteurs non-étatiques (chefs traditionnels, autorités religieuses, société civile) pour des solutions véritablement sociologiques et inclusives.

Néanmoins, la légitimité de l'action étatique demeure conditionnée au respect rigoureux du droit national et international des droits de l'homme. Pour dissiper tout soupçon d'instrumentalisation, les poursuites doivent garantir un procès équitable et protéger la liberté d'expression politique (y compris l'opposition non violente), même si des restrictions aux droits peuvent être autorisées pour des impératifs de sécurité nationale clairement établis.

En définitive, l'approche africaine, forte de sa vision critique et sociologique, ne constitue pas un renoncement aux devoirs de l'État, mais une réponse nuancée et plus durable. La lutte contre le terrorisme en Côte d'Ivoire doit être comprise comme un triple impératif indissociable : sécuritaire (répression légitime),

²⁰⁵⁰ Cette infraction est qualifiée de terrorisme par les lois ivoiriennes. Voir Section 1, art.3 de la Loi n. 2015-493 du 7 juillet 2015 portant répression du terrorisme.

²⁰⁵¹ Voir communiqué du 4 novembre 2025, du Procureur de la République près le tribunal de première instance d'Abidjan.

juridique (respect du droit) et structurel (consolidation de l'État). L'avenir de la stabilité repose sur cette synthèse réussie entre action sécuritaire et développement inclusif, une condition essentielle pour préserver les fondements de l'État face aux menaces transnationales.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages et contributions à des ouvrages collectifs

- ABBA, S. et DAN DANO, M.L., *Voyage au cœur de Boko Haram : Enquête sur le djihad en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2019.
- ABI-SAAB, G., « The proper role of international law in combating terrorism », in *Enforcing international law norms against terrorism*, Oxford, Hart, 2004.
- ABI-SAAB, G., « Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols », *Recueil des cours*, vol. 165, 1979.
- ACHARYA, A., *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Asian Regionalism*, Cornell Studies in Political Economy, Cornell University Press, 2009.
- AMIN, S., *Le développement inégal : Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1973, pp. 341-361.
- ANGHIE, A., « Colonialism and the birth of international institutions: the Mandate System of the League of Nations », in *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- ANGHIE, A., « Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law », in G. SIMPSON (éd.), *The Nature of International Law*, 1re éd., London, Routledge, 2001, pp. 1-81.
- ANGHIE, A., *Imperialism, sovereignty and the making of international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- ANSARI, J. et SINGER, H., *Rich and Poor Countries: Consequence of International Economic Disorder*, 4ème éd., Londres, Routledge, 1988.
- ARRIGHI, G. (dir.), « Semiperipheral development: the politics of southern europe in the twentieth century », in *Explorations in the World-Economy: Publications of the Fernand Braudel Center*, vol. 5, Beverly Hills ; Londres ; New Delhi, Sage Publications, 1985, p. 279.
- BACH JENSEN, R., « The decline of anarchist terrorism, 1900-1930s », in *The battle against anarchist terrorism: an international history, 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 346.
- BACH JENSEN, R., « The first international conference on terrorism: Rome 1898 », in *The Battle against anarchist terrorism: an international history, 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 157.
- BACH JENSEN, R., « The St. Petersburg Protocol, 1901-1904 », in *The Battle against anarchist terrorism, an international history, 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 259-294
- BACHAND, R., *Les subalternes et le droit international. Une critique politique*, Paris, Pedone, 2018, 11 p.
- BANNELIER, K., CHRISTAKIS, T., CORTEN, O. et DELCOURT, B. (dirs), *Le droit international face au terrorisme : après le 11 septembre 2001*, Paris, Pedone, 2002, p. 356
- BASSIOUNI, M.C., « History of international terrorism and its legal control », in CH. BASSIOUNI (dir.), *International terrorism and political crimes*, Springfield, C.C. Thomas, 1973.
- BATTISTELLA, D., *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 1-760.
- BECK, R.J., « International law and international relations », in R.A. DENEMARK (dir.), *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press, 2010, pp. 1-35.
- BEDJAOUI, M., « L'équité », in *Droit international : bilan et perspectives*, vol. 1, Paris, Pedone, 1991.
- BEDJAOUI, M., « Poverty of the International Order: A Contemporary Perspective », in R. FALK, F. KRATOCHWIL et S.H. MENDLOVITZ (dir.), *International Law: A Comparative Perspective*, Boulder, Westview Press, 1985.
- BEDJAOUI, M., *Le Mouvement afro-asiatique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1969.
- BEDJAOUI, M., *Pour un nouvel ordre économique international : Nouveaux défis au droit international*, Paris, UNESCO, 1979, 296 p.
- BENNOUNNA, M., « Le Droit international relatif aux matières premières », *Recueil des cours*, vol. 177, 1983.

- BENNOUNNA, M., *Droit international du développement. Tiers monde et interpellation du droit international (Mondes en devenir)*, Paris, Berger-Levrault, 1983.
- BENNOUNNA, M., KESSEDJIAN, C. et SMITS, R., *Les sanctions économiques des Nations Unies*, M. Nijhoff, 2004.
- BENNOUNNA, M., *L'Organisation de l'Unité Africaine*, Revue internationale de droit comparé, vol. 21, n° 4, 1969.
- BERENSKOETTER, F., « Identity in international relations », in R.A. DENEMARK (dir.), *The International Studies Encyclopedia*, Wiley-Blackwell, 2010, pp. 1-21.
- BERENSKOETTER, F., « Identity in international relations », in R.A. DENEMARK (dir.), *The International Studies Encyclopedia*, Wiley-Blackwell, 2010, pp. 1-21.
- BEUGNIET, T., « Les législations d'exception anti-anarchistes en France et en Italie au prisme de la Conférence internationale de défense sociale contre les anarchistes (1898) », in M. GOUPY et Y. RIVIÈRE (dir.), *De la dictature à l'état d'exception*, Publications de l'École française de Rome, 2016, pp. 119-138.
- BIANCHI, A., *International law theories: An Inquiry into different ways of thinking*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 215.
- BLUM, W., *Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower*, 3e éd., Maine, Common Courage Press, 2005.
- BOLI, J. et THOMAS, G.M. (dir.), *Constructing world culture: international nongovernmental organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- BOUKARI-YABARA, A., « L'Organisation de l'unité africaine (1963) », in *Africa Unite ! : Une histoire du panafricanisme*, Paris, La Découverte, 2017.
- BURKE, A., « Identity/Difference », in M. GRIFFITHS (dir.), *Encyclopedia of International Relations and Global Politics*, Londres, Routledge, 2006, pp. 394-396.
- CANFORA, L., *Esportare la libertà. Il mito che ha fallito*, Arnoldo Mondadori Editore, 2007.
- CARDOSO, F.H. et FALETTO, E., *Dependency and development in latin america*, University of California Press, 1979, pp. 83-95.
- CASSESE, A., « Legal Attempts at Narrowing the North–South Gap », in *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- CASSESE, A., « The Helsinki Declaration and Self-Determination », in *Human Rights, International law and the Helsinki Accord*, American Society of International Law, 1977.
- CASSESE, A., GAETA, P. et ZAPPALÀ, S. (éds), « Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law », in *The Human Dimension of International Law: Selected Papers*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- CASSESE, A., *International criminal law*, 2e éd., New York, Oxford University Press, 2008, pp. 162-163.
- CASSESE, A., *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- CHARVIN, R., *Mouammar Kadhafi: Une tentative pour changer le monde*, Paris, Éditions Delga, 2021.
- CHIMNI, B.S., *International law and world order: a critique of contemporary approaches*, 2e éd., Cambridge University Press, 2017, pp. 1-630.
- CILLIERS, J. et STURMAN, K., « Le Terrorisme et L'Afrique: Un Survol et une Introduction », in J. CILLIERS et K. STURMAN (dir.), *L'Afrique et le terrorisme. Participer à une campagne planétaire*, Pretoria, 2002.
- COATSWORTH, J., « The Cold War in Central America, 1975–1991 », in M.P. LEFFLER et O.A. WESTAD (dir.), *The Cambridge History of the Cold War, Volume 3: Endings*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- CONFORTI, B., « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », in R.-J. DUPUY (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Dordrecht-Boston-Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, 7ème ed., Napoli, Editoriale scientifica, 2006.
- DALE, L.R., *Terrorism: A history*, Polity Press, 2009, pp. 249-251.
- DAVID, E., TULKENS, F. et VANDERMEERSCH, D., « Liste des règles coutumières du droit humanitaire », in *Code de droit International humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 365 à 389.
- DAYAN-HERZBRUN, S., *Mythes et mémoire du mouvement ouvrier: Le cas Ferdinand Lassalle*, Paris, L'Harmattan, 1990, pp. 1-198.

- DE CONING, C., GELOT, L. et KARLSRUD, J. (éds), *The future of African peace operations : From the Janjaweed to Boko Haram*, Londres, Zed Books, 2016.
- DERSO, S.A., *The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture*, Institute for Security Studies Paper n° 209, 2010.
- DINSTEIN, Y., *War, aggression and self-defence*, 6e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- DUPUY, P.-M., *Droit international public*, 9e éd., Paris, Dalloz, 2008.
- ENGEL, U. et PORTO, J.G., « The African Union's New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime? », in U. ENGEL et J.G. PORTO (dir.), *Regional Organizations in African Security*, Londres, Routledge, 2011.
- ENTERLINE, A.J., « Nonrealist variables: identity and norms in the study of international relations », in R.A. DENEMARK (dir.), *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press, 2010, pp. 1-26.
- ERLBUSCH-ANDERSON, V., *Genealogies of Terrorism: Revolution, State Violence, Empire*, Columbia University Press, 2018, pp. 91-132.
- EWI, M.A., « The role of regional organizations in promoting cooperation on counter-terrorism matters: the European and the African institutions in a comparative perspective », in L. VAN DEN HERIK et N. SCHRIJVER (dir.), *Counter-terrorism strategies in a fragmented international legal order. Meeting the challenges*, Cambridge University Press, 2013.
- FALK, R.A., *The Great Terror War*, Olive Branch Press, 2003.
- FORD, J., *African Counter-terrorism Legal Frameworks a Decade after 2001*, vol. 1, Pretoria, Institute for Security Studies, 2011.
- FRANCK, T., « The Use of Force in the Struggle Between Humanity and Unreason », in O.C. OKAFOR et O. AGINAM (éds), *Humanizing Our Global Order: Essays in Honour of Ivan Head*, University of Toronto Press, 2003.
- FURLANO, S., « La conferenza internazionale di Roma del 1898 contro l'anarchismo », in A. MOLA (dir.), *La svolta di Giolitti. Dalla reazione di fine Ottocento al culmine dell'età liberale*, Foggia, Bastogi, 2000, pp. 24-25.
- GALLINARI, P., *Un contadino nella metropoli, ricordo di un militante des brigate rosse*, Bompiani, 2008.
- GENTILI, A.M., *Il Leone e il cacciatore. Storia dell'Africa sub-sahariana*, Roma, Carocci editore, 2007.
- GOZZI, G., « The Third World and International Law », in *Rights and Civilizations: A History and Philosophy of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- GREENTREE, T., *The Origins of the "Reagan Doctrine Wars" in Angola, Central America, and Afghanistan*, Thèse de doctorat, Pembroke College, Université d'Oxford, Oxford, 2016.
- GRZYBOWSKI, K., *Soviet public international law; doctrines and diplomatic practice*, Leyden, Sijthoff, 1970.
- GUEYE, M. et ADU BOAHEN, A., « L'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935 / Initiatives et résistances africaines en Afrique occidentale de 1880 à 1914 », in A. ADU BOAHEN (dir.), *Histoire générale de l'Afrique*, vol. VII, Paris, UNESCO, 1987, pp. 137-171.
- HAFNER, G. (Rapporteur), *Rapport du Sous-groupe C – Assistance militaire sollicitée, Dixième Commission, Session de Rhodes – 2011, Institut de Droit International, 8 septembre 2011*.
- HARVEY, D., *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, 2005, pp. 1-247.
- HENKIN, L., *International Law, Politics, Values and Functions : General Course on Public International Law*, M. Nijhoff, The Netherlands, 1990.
- HENNEBEL, L. et LEWKOWICZ, G., « Le problème de la définition du terrorisme », in *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 17-59.
- HERSCHINGER, E., « A Battlefield of Meanings: The Struggle for Identity in the UN Debates on a Definition of International Terrorism », in *Terrorism and Political Violence*, London, Routledge, 2013, pp. 183-201 (pagination corrigée de la source fournie).
- HOBSON, J.A., *Imperialism: A Study*, New York, James Pott & Company, 1902, pp. 1-395.
- HOFFMAN, B., « Defining terrorism », in R. HOWARD et R. SAWYER (dir.), *Terrorism and Counterterrorism: An Anthology of Contemporary Writings*, Connecticut, McGraw-Hill/Dushkin, 2002.

- HOFFMANN, M.J., « Norms and social constructivism in international relations », in R.A. DENEMARK (dir.), *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press, 2010, pp. 1-21.
- HOIJER, O., *Le Pacte de la Société des Nations - Commentaires théorique et pratique*, Paris, Éditions Spes, 1926, p. 359.
- IYI, J.-M. et STRYDOM, H. (éds), *Boko Haram and International Law*, Cham, Springer International Publishing, 2018.
- KANE, I., « Reconciling the Protection of Human Rights and the Fight against Terrorism in Africa », in A.M. SALINAS DE FRÍAS, K.L.H. SAMUEL et N.D. WHITE (dir.), *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 838-872.
- KECK, M.E. et SIKKINK, K., *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 228.
- KEOHANE, R.O., *Après l'hégémonie: Coopération et désaccord dans l'économie politique internationale*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2015, pp. 1-432.
- KINDLEBERGER, C.P., *La Grande crise mondiale 1929-1939*, Economica, 1999, pp. 1-366.
- KOLB, R., *Droit International Pénal, précis*, Bruxelles, Helbing Lichtenhahn, Bruylant, 2008.
- KOLB, R., *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 88.
- KOSKENNIEMI, M., *The gentle civilizer of nations: the rise and fall of international law 1870-1960*, Cambridge University Press, 2002, pp. 1-558.
- KRBESS, C. et NUßBERGER, B.K., « The Entebbe Raid - 1976 », in T. RUYS et O. CORTEN (éds), *The Use of Force in International Law: A Case-Based Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- KUWALI, D., *Persuasive prevention. Towards a principle for implementing Article 4(h) and R2P by the African Union*, *Current African Issues* n° 42, Uppsala, Nordiska Afrikanistitutet, 2009.
- LAQUEUR, W. et ALEXANDER, Y. (dir.), *The terrorism reader: a historical anthology*, New York, New American Library, 1987, 405 p.
- LAQUEUR, W., *A history of terrorism*, Routledge, 2001, 292 p.
- LAW, R.D., « The origins of modern terrorism », in L. EDWARDS, N. PENN et J. WINTER (dir.), *Violence*, Cambridge University Press, 2020, pp. 532 - 558.
- LE FEBVRE, M., « La superpuissance dans la guerre froide (1947-1990) », in *La politique étrangère américaine*, Paris, PUF, 2008.
- LE FLOCH, G., « Approche de droit international dans l'identification du terrorisme au regard de l'État », in F. BLANC et P. BOURDON (dir.), *L'État et le terrorisme*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018.
- LE SAGE, A., « Terrorism threats and vulnerabilities in Africa », in A. LE SAGE (dir.), *African Counterterrorism Cooperation: Assessing Regional and Subregional Initiatives*, Washington D.C., Potomac, 2007.
- LOPEZ-CLAROS, A., DAHL, A.L. et GROFF, M., « UN Executive Council: Beyond an Outdated paradigm », in A. LOPEZ-CLAROS et al. (éds), *Reforming the Central Institutions of The United Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- LYNN II, J.A., « Propaganda of the Deed: The first wave of radical terrorism, 1848-1920 », in *Another Kind of War: The Nature and History of Terrorism*, New Haven, Yale University Press, 2019, pp. 105-150.
- MAKINDA, S.M., « History and root causes of terrorism in Africa », in W. OKUMU et A. BOTHA (dir.), *Understanding terrorism in Africa: In search for an African voice*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2007.
- MARTIN, P.-M., « Ingérable ingérence », in M. HECQUARD-THÉRON et J. KRYNEN (éds), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2005.
- MARX, K., *Œuvres : Économie I*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 1963, pp. 1-480.
- MBAYE, K., *Droit et développement en Afrique francophone*, Paris, Dalloz, 1966.
- MENDY, A., *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Thèse de doctorat, Université de Reims Champagne-Ardenne. Faculté de droit et de science politique, Reims, 2013.
- MILLER, M.A., *The foundations of modern terrorism: state, society and the dynamics of political violence*, Cambridge University Press, 2021, 285 p.

- MOUSSA, B., *Boko Haram dans la région de l'extrême-Nord du Cameroun : L'arbre qui cache la forêt*, Institut français des relations internationales, Centre Afrique subsaharienne, 2022.
- MURPHY, C.N., *International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850*, Cambridge, Polity, 1994.
- MURPHY, J.F., « United Nations Proposals on the Control and Repression of Terrorism », in M.C. BASSIOUNI (dir.), *Terrorism and Political Crimes*, 1975.
- MUSTAPHA, A.R. et MEAGHER, K. (éds), *Overcoming Boko Haram: Faith, Society & Islamic Radicalization in Northern Nigeria*, Cambridge, Boydell & Brewer, 2020.
- MUYANGAWA, M. et VOGT, M.A., « An assessment of the OAU Mechanism for conflict prevention, management and Resolution, 1993-2000 », *International Peace Academy*, New York, 2000.
- NIGRO, R., *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Dip. sc. inter. Univ. Federico II Napoli, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.
- NTUDA EBODE, J.V., FUNTEH, M.B., MBARKOUTOU MAHAMAT, H. et NKALWO NGOULA, J.L., *Le conflit Boko Haram au Cameroun : Pourquoi la paix traîne-t-elle ?*, Yaoundé, Friedrich Ebert Stiftung, 2017.
- OBAMA, B., *Une terre promise*, Fayard-Format Kindle, 2000.
- ONUMA, Y., *A Transcivilizational Perspective on International Law*, Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff, 2010, pp. 1-480.
- ONUMA, Y., *International Law in a Transcivilizational World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- PARIOTTI, E., *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione*, Padova, CEDAM, 2013.
- PERROT, C.-H., BECKER, C., COLIN, R. et DARONIAN, L., « L'OUA ou une décennie d'épreuves pour l'unité », in *Relire Yves Person : L'État-nation face à la libération des peuples africains*, Paris, Éditions Présence Africaine, 2015.
- PETERS, A., « Ch.V The Security Council, Functions and Powers, Article 24 », in B. SIMMA et al. (éds), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- PISACANE, C., *Saggio sulla rivoluzione*, a cura di G. Cantoni, Universale economica, 1951, 210 p.
- PREBISCH, R., *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 8-175.
- RAJAGOPAL, B., *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- RAPOPORT, D.C., « The four waves of modern terrorism », in *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*, Georgetown University Press, Washington DC, 2004, p. 50.
- RAYMOND, R., « People and National Movements, in International Law: achievements and prospects », in *International Law: Achievements and Prospects*, sous la direction de M. Bedjaoui, 1991.
- RISSE, T. et SIKKINK, K., « The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction », in T. RISSE, S.C. ROPP et K. SIKKINK (dir.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- ROBERTS, I., « Terrorism and Diplomacy », in *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford Academic, 2018.
- RODILES, A., « Coalitions of the Willing and the Role of Law in the Deformalized Global Complex », in *Coalitions of the Willing and International Law*, Cambridge University Press, 2018.
- RODILES, A., « The Conceptual Metaphor 'Coalition of the Willing' », in *Coalitions of the Willing and International Law: The Interplay between Formality and Informality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- SALMON, J., « Territoire d'outre-mer relevant de la souveraineté d'un Etat et jouissant d'un statut de droit public interne distinct de celui de la métropole et subordonné à celle-ci », *Dictionnaire de droit international public*, 2001.
- SALMON, J., *Le droit international à l'épreuve au tournant du XXI^e siècle*, Cours Euro-Méditerranéens Bancaja de droit international, 2002.
- SASSÒLI, M., BOUVIER, A. et QUINTIN, A., *How does law protect in war? Cases, Documents and teaching materials on Contemporary practice in international humanitarian law, Volume I, Outline of International Humanitarian Law*, 3e éd., Genève, ICRC, 2006.

- SAUL, B., « The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights: Article 28G of the AU's Malabo Protocol 2014 », in C.C. JALLOH, K.M. CLARKE et V.O. NMEHIELLE (dir.), *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context: Development and Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 413.
- SAVATIER, R., « Colonie », *Nouveau Dictionnaire Dalloz*, 1933.
- SCHINDLER, D. (Rapporteur), *Rapport sur Le principe de non-intervention dans les guerres civiles, Huitième Commission, Session de Wiesbaden – 1975*, Institut de Droit International, 1975.
- SCHMIDT, D.R., « International law and world order: theoretical perspectives », in C. REUS-SMIT & D. SNIDAL (dir.), *The Oxford Handbook of International Relations*, 2e éd., Oxford University Press, 2018, p. 531.
- SCHMIDT, M., « Organisation internationale et relations internationales », dans R. KOLB (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 103-104.
- SENARATNE, K., « A History of Internal Self-determination », in *Internal Self-Determination in International Law: History, Theory, and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- SHAW, M.N., « The international status of national liberation movements », *Liverpool Law Review*, vol. 5, 1983.
- SHIHATA, I.F.I. et WOLFENSOHN, J.D., *The World Bank in a Changing World: Selected Essays and Lectures: Volume III*, La Haye, Kluwer Law International, 2000.
- SINGH, P., « Reading RP Anand in the Postcolony: Between Resistance and Appropriation », in J. VON BERNSTORFF et P. DANN (dir.), *The Battle for International Law in the Decolonization Era*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- SISCO, J.J., « Council of Europe: European Convention on the suppression of terrorism », in N.K. HEVENER (dir.), *Diplomacy in a dangerous world: Protection for diplomats under international law*, Routledge, 1986.
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Pays en voie de développement et transformation du droit international, Colloque d'Aix-en-Provence, 24-25-26 mai 1973*, Paris, A. Pedone, 1974.
- SOREL, J.-M., CORTEN, O. et DELCOURT, B., « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ? », in K. BANNELIER et al. (dir.), *Le droit international face au terrorisme : Après le 11 septembre 2001*, Paris, Pedone, 2002, pp. 1-30.
- SPIVAK, G.C., *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, Paris, Éditions Amsterdam, 1988, pp. 9-109.
- STEPANOVA, E., *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 2003.
- STIGLITZ, J., *Globalization and its discontents*, New York and London, Norton, 2002.
- TANCA, A., *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict*, Dordrecht/Boston, Brill Nijhoff, 1993.
- TELLIDIS, I., « Terrorism and Peacebuilding », in O.P. RICHMOND et G. VISOKA (éds), *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- THAO, T.D., *Phénoménologie, marxisme et lutte anticoloniale : Écrits philosophiques et politiques, Vol. 1*, Paris, Les Éditions sociales, coll. « Les essentielles », 2024, pp. 1-576.
- TRAVERSAC, A.-S., « Le cadre juridique de l'intervention française au Mali », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Aix-en-Provence, PUAM, 2014.
- TUCK, D., « Taking of Hostages », in A. CLAPHAM, P. GAETA et M. SASSÒLI (éds), *The 1949 Geneva Conventions. A commentary*, Oxford, 2015, pp. 1121-1145.
- VIRALLY, M., « A propos de la « lex ferenda » », in *Le droit international en devenir, essais écrits au fil des ans*, Genève, Graduate Institute Publications, 1990.
- WALLERSTEIN, I., *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789–1914*, Berkeley, University of California Press, 2011.
- WALTER, E.V., *Terror and Resistance: A study of political violence, with case studies of some primitive african communities*, Oxford University Press, 1972, 385 p.
- WALTER, L., *The age of terrorism: a completely revised and expanded study of national and international political violence, based on the author's classic, « terror »*, Little, Brown & Co, 1987, 385 p.

- WALTERS, F.P., « The Hungaro-Yugoslav crisis. A history of the League of Nations », in *A History of the League of Nations*, Oxford, Oxford University Press, 1952.
- WENDT, A., *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 231.
- WILSON, H.A., *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements*, Oxford, Oxford University Press-Clarendon Press, 1990.
- WIPPMAN, D., « Pro-democratic intervention by invitation », in G.H. FOX et B.R. ROTH (dir.), *Democratic governance and international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

II. Articles de Revues et cours généraux de droit international public publiés dans le Recueil des cours de l'académie de droit international de la Haye (RCADI)

- ABI-SAAB, G., « The newly independent states and the rules of international law: an outline », *Howard Law Journal*, vol. 8, n° 2, 1962.
- AL ATTAR, M. et MILLER, R., « Towards an Emancipatory International Law: the Bolivarian reconstruction », *Third World Quarterly*, vol. 31, n° 3, 2010.
- ANAND, R.P., « Attitude of the Asian-African States toward Certain Problems of International Law », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 15, n° 1, 1966.
- ANGHIE, A., « Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law », in *The Nature of International Law*, Routledge, 2001, pp. 1-81.
- ANGHIE, A., « The war on terror and iraq in historical perspective », *Osgoode Hall Law Journal (OHLJ)*, vol. 43, n° 1, 2005, pp. 35-64.
- ANGHIE, A., « Time present and time past », [Source non spécifiée], pp. 241-290.
- ANTWI-BOASIAKO, K.B., « Defining international terrorism: Historical reality and the African experience », *Stephen F. Austin State University, Journal of comparative politics*, 2010.
- APPIAGYEI-ATUA, K., « Ethical Dimensions of Third-World Approaches to International Law (TWAIL): A Critical Review », *African Journal of Legal Studies*, vol. 8, n° 3-4, 2016.
- ARANGIO-RUIZ, G., « Sulla dinamica della base sociale nel diritto internazionale », in *Annali della Facoltà giuridica dell'università degli studi di Camerino*, vol. 21, 1954, pp. 1-180.
- ARBET, M., « La genèse laborieuse d'une coopération internationale anti-terroriste », *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 95, n° 2, 2017, pp. 189-212.
- ASSANVO, W., MAHMOOD, O. et SOUMANA, D., « La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? », *Événement ISS (Dakar)*, Institut d'études de sécurité, 31 août 2016.
- BACH JENSEN, R., « The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the Origins of Interpol », *Journal of Contemporary History*, vol. 16, n° 2, 1981, pp. 323-347.
- BANNELIER, K. et CHRISTAKIS, T., « Under the UN Security Council's Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict », *Leiden Journal of International Law*, vol. 26, n° 4, 2013.
- BANTMAN, C., « « Anarchistes de la bombe, anarchistes de l'idée » : les anarchistes français à Londres, 1880-1895 », *Le Mouvement Social*, n° 246, 2014, p. 52.
- BARROS, A., VAICBOURDT, N. et TOURNÈS, L., « Les États-Unis et la Société des nations (1914-1946) Le système international face à l'émergence d'une superpuissance », *Monde(s)*, vol. 19, n° 1, 2021, pp. 203-218.
- BASSIOUNI, M.C., « Methodological Options For International Legal Control of Terrorism », *Akron Law Review*, vol. 7, n° 3, 1974.
- BASSIOUNI, M.C., « Perspectives on International Criminal Justice », *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, 2010.
- BAXI, U., « The war on terror and the war of terror: nomadic multitudes, aggressive incumbents, and the new international law - prefatory remarks on two wars », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 43, n° 1/2, 2005, pp. 7-43.
- BEDJAOUI, M., « Le règlement pacifique des différends africains », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 18, 1972.
- BEDJAOUI, M., « L'humanité en quête de paix et de développement », *Recueil des cours*, vols. 324 et 325, 2004.
- BENNOUNNA, M., « Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 27, n° 2, 1975.
- BINDER, M. et HEUPEL, M., « The legitimacy of the UN Security Council: evidence from recent General Assembly debates », *International Studies Quarterly*, vol. 59, n° 4, 2015.

- BLAKESLEY, C.L., « Terrorism and Hostages in International Law: A Commentary on the Hostages Convention 1979 », *Scholarly Works, UNLV Boyd Law*, n° 314, 1996.
- BORELLA, F., « Le système juridique de l'Organisation de l'Unité Africaine », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 17, 1971.
- BORELLA, F., « Problèmes intéressant les nouveaux Etats. Le régionalisme africain et l'organisation de l'Unité africaine », *Annuaire français de droit international*, vol. 9, 1963.
- BOUKRIF, H., « Les organisations sous-régionales africaines et le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 11, n° 4, 1999.
- BOUTROS-GHALI, B., « Le Principe d'égalité des Etats et les organisations internationales », *Recueil des cours*, vol. 100, 1960.
- CADÓ, V., « Compte rendu de M. Bedjaoui et al., Éduquer au dialogue des civilisations », *Laval théologique et philosophique*, vol. 40, n° 1, 1984.
- CAHEN, M., « Lutte d'émancipation anticoloniale ou mouvement de libération nationale ? », *Revue historique*, vol. 315, n° 1 (637), 2006.
- CASSESE, A., « The multifaceted criminal notion of terrorism in international law », *JICJ*, vol. 4, n° 5, 2006, pp. 933-958.
- CHALIAND, G., « Guérillas et terrorismes », *Politique étrangère*, n° 2, 2011, pp. 281-291.
- CHIMNI, B.S. et ANGHIE, A., « Lecture Series - Special Panel in Honour of Professor R.P. Anand », *Nations Unies* [en ligne], consulté le 21 septembre 2022.
- CHIMNI, B.S., « International institutions today: an imperial global State in the making », *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 15, n° 1, 2004, pp. 1-37.
- CHIMNI, B.S., « The past, present and future of international law: a critical third world approach », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 8, n° 2, 2007, pp. 499-515.
- CHIMNI, B.S., « Third World Approaches to International Law: A Manifesto », *International Community Law Review*, vol. 8, 2006, pp. 3-27.
- CHONGO, C., « Une « plaque tournante de la décolonisation » : Lusaka, les mouvements de libération et la lutte pour la règle de la majorité noire en Afrique australe, 1960-1980 », *revista critica de Ciencias Sociais*, n° 135, 2024.
- CHRISTAKIS, T. et BANNELIER, K., « Volenti non fit injuria ? Les effets du consentement à l'intervention militaire », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 50, 2004.
- CLAPHAM, C., « Terrorism in Africa: Problems of definition, history and development », *South African Journal of International Affairs*, vol. 10, n° 2, 2003, pp. 13-28.
- COOPER, H.H.A., « Terrorism - The problem of the problem of definition », *Chitty's Law Journal*, vol. 26, n° 3, 1978, pp. 105-108.
- CORDEIRO LESSA, H. et MARTINI, S.R., « International terrorism as an instrument of political struggle and of injury to integrational law », *Asian Journal of German and European Studies*, vol. 2, n° 10, 2017, pp. 1-13.
- CORTEN, O. et DUBUISSON, F., « Opération "liberté immuable" : une extension abusive du concept de légitime défense », *Annuaire Français de Droit International*, 2002.
- CORTEN, O. et VERDEBOUT, A., « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 60, 2014.
- CORTEN, O., « L'Union Africaine, une organisation régionale susceptible de s'émanciper de l'autorité du conseil de sécurité? *Opinio Juris* et pratique récente des États », *European Society of International Law, Conference Paper Series*, vol. 2, n° 1, 2012.
- COT, J.-P., « Compte rendu de M. Bedjaoui, L'humanité en quête de paix et de développement », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 54, 2008.
- CRAWHALL, N., « L'organisation des peuples autochtones en Afrique », *Écologie & Politique*, vol. 42, n° 2, 2011.
- DEL NEGRO, G., « The validity of treaties concluded under coercion of the State : sketching a Twail critique », *European Journal of Legal Studies*, vol. 10, n° 1, 2017.
- DI FILIPPO, M., « Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes », *The European Journal of International Law*, vol. 19, n° 3, 2008.
- DOUCET, G., « Terrorisme : définition, juridiction pénale internationale et victimes », *Revue internationale de droit pénal (RIDP)*, vol. 76, n° 3-4, 2005, pp. 251-273.
- DRUMBL, M., REISMAN, W.M., JINKS, D., DINSTEIN, Y. et GLENNON, M.J., « Self-Defense in an Age of Terrorism », *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 97, 2003.
- DUGARD, J., « Towards the definition of international terrorism », *American Journal of International Law*, vol. 67, n° 5, 1973, pp. 94-100.

- EIZENGA, D., « Le Tchad intensifie sa lutte contre Boko Haram », *Centre d'études stratégiques de l'Afrique*, 28 avril 2020.
- ESLAVA, L. et PAHUJA, S., « Between resistance and reform: TWAIL and the Universality of international law », *Trade Law and Development*, vol. 3, n° 1, 2011.
- EVANS, A.E., « In the Matter of the Extradition of McMullen », *The American Journal of International Law*, vol. 74, n° 2, 1980.
- EWI, M.A. et ANING, E.K., « Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa », *African security review*, vol. 15, n° 3, 2006.
- FALK, R.A., « Rediscovering International Law after September 11th », *Temple International & Comparative Law Journal*, 2002.
- FENWICK, C., « Draft Code of Offenses Against the Peace and Security of Mankind », *American Journal of International Law*, vol. 46, n° 1, 1952.
- FERENCZ, B., « The Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind », *The American Journal of International Law*, vol. 75, n° 3, 1981.
- FERRAGU, G., « L'Europe, matrice du terrorisme contemporain. De la Révolution française aux totalitarismes », *Encyclopédie d'Histoire Numérique de l'Europe* [en ligne], mis en ligne le 22 juin 2020.
- FERREIRA-SNYMAN, A., « Intervention with specific reference to the relationship between the United Nations Security Council and the African Union », *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 43, n° 2, 2010.
- FERRO, L., « The Doctrine of 'Negative Equality' and the Silent Majority of States », *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 8, n° 1, 2021.
- FINNEMORE, M. et JURKOVICH, M., « Getting a seat at the table: the origins of universal participation and modern multilateral conferences », *Global Governance*, vol. 20, n° 3, 2014, pp. 361-373.
- FINNEMORE, M. et SIKKINK, K., « International norm dynamics and political change », *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, pp. 887-917.
- FITZGERALD, A., « Security Council reform: creating a more representative body of the entire U.N. Membership », *Pace International Law Review*, vol. 12, n° 2, 2000.
- FLORY, M., « Algérie et Droit international », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 5, 1959.
- FLORY, M., « Le retrait de la Force d'urgence des Nations Unies », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 14, 1968.
- FLORY, M., « L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix », *Politique étrangère*, vol. 58, n° 3, 1993.
- FRANCK, T.M. et LOCKWOOD Jr., B.B., « Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism », *American Journal of International Law*, vol. 68, n° 1, 1974, p. 70.
- FRY, J.D., « Terrorism as a crime against humanity and genocide: The backdoor to universal jurisdiction », *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 7, n° 1, 2002, pp. 169-199.
- GALLIE, M., « Les théories tiers-mondistes du droit international (twail) : Un renouvellement ? », *Études internationales*, vol. 39, n° 1, 2008.
- GATHII, J.T., « Assessing Claims of a New Doctrine of Pre-Emptive War under the Doctrine of Sources », *Osgoode Hall Law Journal*, 2005.
- GATHII, J.T., « Commerce, Conquest, and Wartime Confiscation », *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 31, 2006.
- GATHII, J.T., « TWAIL: A Brief History of its Origins, its Decentralized Network, and a Tentative Bibliography », *Trade Law and Development*, vol. 3, n° 1, 2011.
- GILDER, A., « Human Security, TWAIL, and the Importance of Self-Reflection in Our Own Scholarship », *NYU J Int'l L & Pol Online F*, vol. 54, 2021.
- GILDERHUS, M.T., « The Monroe Doctrine: Meanings and Implications », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, n° 1, 2006.
- GOBILLARD, J., « Les réponses du Kenya aux défis sécuritaires somaliens », *Revue internationale et stratégique*, vol. 83, n° 3, 2011.
- GORDON, D.J., « Use of Force for the Protection of Nationals Abroad: The Entebbe Incident », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 9, n° 1, 1977.
- GOREDEMA, C. et BOTHA, A., « African Commitments to Combating Organised Crime and Terrorism: A Review of Eight NEPAD Countries », *African Security Review*, vol. 13, n° 2, 2004.
- GOZZI, M.-H. et LABORDE, J.-P., « Les nations unies et le droit des victimes du terrorisme », *Archives de politique criminelle*, vol. 76, n° 3, 2005.

- GRANGER, T., « Une stratégie de l'IRA : la lutte en prison (1971-1981) », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2001.
- GROSS, L., « The Peace of Westphalia, 1648-1948 », *The American Journal of International Law*, vol. 42, n° 1, 1948.
- GURUNG, G.S. et KOOLMAIR, M., « Marginality: Concepts and their Limitations », *NCCR North-South Dialogue, IP6 working paper N. 4*, 2005, pp. 1-9.
- GUTTMANN, A., « Une coalition antiterroriste sous l'égide d'un pays neutre: la réponse suisse au terrorisme palestinien, 1969-1970 », *Relations Internationales*, vol. 163, n° 3, 2015.
- HALBERSTAM, M., « The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: From Exempting National Liberation Movements to Criminalizing Terrorism Wherever and by Whomever Committed », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 41, n° 3, 2003, pp. 573-584.
- HEDIGAN, J., « The European Convention on Human Rights and Counter-Terrorism », *Fordham International Law Journal*, vol. 28, 2004.
- HERNANDEZ LOPEZ, E., « *Boumediene v. Bush* and Guantanamo, Cuba: Does the 'Empire Strike Back'? », *Southern Methodist University Law Review*, vol. 62, 2009.
- HERSCHINGER, E., « A battlefield of meanings: the struggle for identity in the UN debates on a definition of international terrorism », *Terrorism and Political Violence*, vol. 25, n° 2, 2013, pp. 182-201.
- HÜBSCHLE, A., « The T-word: Conceptualising terrorism », *African Security Review*, vol. 15, n° 3, 2010, p. 9.
- IYI, J.-M., « On the Brink? The Nigerian State and the Making of Boko Haram », in J.-M. IYI et H. STRYDOM (éds), *Boko Haram and International Law*, Cham, Springer International Publishing, 2018.
- JOHNSTON, A.I., « Treating International Institutions as Social Environments », *International Studies Quarterly*, Vol. 45, n° 4, décembre 2001, pp. 487-515.
- JOLLY, É., « Du terrorisme à la guerre civile ? Notes sur David Galula et sa pensée de la contre-insurrection », *Le Philosophoire*, n° 48, 2017.
- JOYNER, D. H., « Why I Stopped Believing in Customary International Law », *Asian Journal of International Law*, vol. 9, n° 1, 2019.
- KARLSRUD, J., « Towards UN counter-terrorism operations? », *Third World Quarterly*, vol. 38, n° 6, 2017.
- KENNEDY, D.W., « Challenging Expert Rule: The Politics of Global Governance », *Sydney Law Review*, vol. 27, 2005.
- KHOSLA, M., « The TWAIL Discourse: The Emergence of a New Phase », *International Community Law Review*, vol. 9, 2007.
- KLEIN, P., « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands? », *Revue québécoise de droit international*, H-S, 2007.
- KLEIN, P., « Le droit International à l'épreuve du terrorisme », *Recueils des cours de l'Académie de droit international de La Haye (RCADI)*, Vol. 321, 2007, pp. 209-321.
- KLOTZ, A. et LYNCH, C., « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, n° 2, 1999, pp. 51-62.
- KOVACS, P., « Le grand précédent : la Société des Nations et son action après l'attentat contre Alexandre, roi de Yougoslavie », *European integration studies*, n° 1, 2002.
- KRASNO, J., « Legitimacy, Representation, and Accountability: A Proposal for UN Security Council Reform », *Yale Journal of International Affairs*, vol. 1, n° 2, 2006.
- KROPOTKIN, P., « The spirit of revolt », *Le Révolté*, 1880, disponible sur <http://dwardmac.pitzer.edu/> (Consultation le 17/07/2025).
- KUWALI, D. et FRANS, V., « Vilojoen Frans », *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2015.
- LABAYLE, H., « Droit international et lutte contre le terrorisme », *AFDI*, Vol. 32, 1986, pp. 105-138.
- LABBÉ, J. et BOUTELLIS, A., « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec des forces de sécurité ». (Note : Référence incomplète fournie).
- LATOUCHE, S., « Déculturation ou sous-développement », *Revue Tiers Monde*, vol. 97, 1984.
- LAUBERTACH, T., « Le constructivisme, la culture stratégique et la guerre d'Irak », *Air and Space Power Journal - Afrique et francophonie*, n° 4, 2011, pp. 61-92.
- LAZARUS, C., « Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 20, 1974.
- LEPRETTE, J., « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 34, 1988.
- LEWIN, A., « Les Africains à l'ONU », *Relations internationales*, vol. 4, n° 128, 2006.
- LIANG, Y.-L., « The progressive development of international law and its codification under the United Nations », *Proceedings of the American Society of International Law at its annual meeting*, vol. 41, 1947.

- LINDNER, K., « Eurocentrisme, postcolonialisme et marxisme : nouveaux regards ? », *Raisons politiques*, vol. 63, 2016, pp. 161-177.
- LIU, P. et WANG, L., « Navigating the monroe doctrine as a law », *Beijing Law Review*, Vol. 15, n° 1, 2024, pp. 70-78.
- LOYER, B. et AGUERRE, C., « Terrorisme et démocratie : les exemples basque et catalan », *Hérodote*, vol. 130, n° 3, 2008.
- MÄLKSOO, L., « Civilizational diversity as challenge to the (false) Universality of international Law », *Asian Journal of International Law*, vol. 9, n° 1, 2019.
- MARSTON, G., « Early attempts to suppress terrorism: the terrorism and international criminal court conventions of 1937 », *British Yearbook of International Law (BYIL)*, vol. 73, n° 1, 2002, p. 293.
- MASSIAS, J.-P., « La doctrine Brejnev et le droit d'ingérence », *Droits*, vol. 57, n° 1, 2013.
- MAZRUI, A.A., « The third world and international terrorism: preliminary reflections », *Third World Quarterly*, vol. 7, n° 2, 1985, pp. 348-364.
- MAZZEO, D., « Les Nations Unies et la diplomatie de la décolonisation », *Études internationales*, vol. 3, n° 3, 1972, p. 332.
- MCSHERRY, J.P., « Operation Condor: Clandestine Inter-American System », *Social Justice*, vol. 26, n° 4, 1999.
- MCWHINNEY, E., « La déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté (résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 21 décembre 1965) », in *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2012.
- MEDIE, P.A. et KANG, A.J., « Global South scholars are missing from European and US journals. What can be done about it », *The Conversation* [en ligne], mis en ligne le 29 juillet 2018.
- MÉGRET, F., « Le droit international peut-il être un droit de résistance ? Dix conditions pour un renouveau de l'ambition normative internationale », *Études internationales*, vol. 39, n° 1, 2008.
- MEYNIER, G., « Les anarchistes français et la guerre d'Algérie », *Université de Nancy 2*, 2010, pp. 1-6.
- MGBEOJI, I., « The Bearded Bandit, the Outlaw Cop, and the Naked Emperor: Towards a North-South (De)Construction of the Texts and Contexts of International Law's (Dis)Engagement with Terrorism », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 43, n° 1, 2005.
- MIÉVILLE, C., « War, Force and Revolution », *American Society of International Law Proceedings*, vol. 100, 2006.
- MUSHKAT, R., « "Technical " Impediments on the way to a Universal Definition of International Terrorism. Is a Definition Possible? », *Indian Journal of International Law*, 1978.
- MUTUA, M.W., « What Is TWAIL? », *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, vol. 94, 2000.
- MVE EBANG, B., « Le réalisme de la politique étrangère des petits États africains », *Dynamiques Internationales*, n° 6, 2015.
- NJEMA, M.Z., « Coopération internationale et transformation du Bassin du Lac Tchad : Le cas de la Commission du bassin du lac Tchad », *Politique africaine*, n° 94 (2004/2), 2004.
- NUZZO, A., « Reasons for conflict: Political implications of a definition of terrorism », *Metaphilosophy*, vol. 35, n° 3, 2004.
- OBI, C., « Nigeria's Niger Delta: Understanding the Complex Drivers of Violent Oil-related Conflict », *Africa Development*, vol. XXXIV, n° 2, 2009.
- O'CONNELL, M., « La doctrine américaine », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 49, 2003.
- OKAFOR, O.C., « Newness, Imperialism, and International Legal Reform in Our Time: A Twail Perspective », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 43, n° 1/2, 2005.
- OKAFOR, O.C., « The third world, international law, and the "post-9/11 Era: An introduction », *Osgoode Hall Law Journal*, 2005.
- OLOO, A., « The Place of Africa in the International Community: Prospects and Obstacles », *Open Access Library Journal*, vol. 3, n° 4, 2016.
- OLOWU, D., « Dialectics of Sovereignty, Self-determination and Violent Strategy in Africa », in J.-M. IYI et H. STRYDOM (éds), *Boko Haram and International Law*, Cham, Springer International Publishing, 2018.
- ONUMA, Y., « A Transcivilizational Perspective on International Law », *European Journal of International Law*, vol. 24, n° 2, 2013.
- ONUOHA, F.C. et LLORENS ZABALA, M., « A quest to win the hearts and minds. Assessing the effectiveness of the Multinational Joint Task Force », *Effectiveness of Peace Operations Network (EPON)*, 2023.
- OTTO, D., « Subalternity and International Law: The Problems of Global Community and the Incommensurability of Difference », *Social and Legal Studies*, vol. 5, n° 3, 1996, pp. 337-364.

- PARKER, T. et SITTER, N., « The four horsemen of terrorism: it's not waves, it's strains », *Terrorism and Political Violence*, vol. 28, n° 2, 2016, pp. 197-216.
- PATRICIO, A., « Anderson, Benedict. under three flags, Anarchism and anticolonialism imagination », *International Review of social history*, 2006, pp. 4-365.
- PÉROUSE DE MONTCLOS, M.-A., « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? », *Questions de Recherche / Research Questions n° 40, Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po*, juin 2012.
- PRÉVOST, J.-F., « Les aspects nouveaux du terrorisme international », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 19, 1973, pp. 579-600.
- PROULX, V.-J., « Rethinking the Jurisdiction of the International Criminal Court in the Post-September 11th Era: Should Acts of Terrorism Qualify as Crimes Against Humanity? », *American University International Law Review*, vol. 19, n° 5, 2004.
- RABE, S., « The Johnson Doctrine », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, 2006.
- RAJAGOPAL, B., « From Resistance to Renewal: The Third World, Social Movements and the Expansion of International Institutions », *Harvard International Law Journal*, vol. 41, n° 2, 2000.
- RAPOPORT, D.C., « The four waves of rebel terror and september 11 », *Anthropoetics*, vol. 8, n° 1, 2002, pp. 1-18.
- RAPOPORT, D.C., « The fourth wave: September 11 in the History of Terrorism », *Current History*, vol. 100, n° 650, 2001, pp. 419-424.
- RATON, P., « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, vol. 23, 1977, pp. 558-588.
- REYNOLDS, J., « The long shadow of colonialism : the origins of the doctrine of emergency in international human rights law », *Comparative Research in Law & Political Economy, Osgoode Hall Law School, Research Paper n° 19/2010*, 2010, pp. 21-23.
- REYNOLDS-LALLEMENT, N.C., « Upholding the Monroe Doctrine: American Foreign Policy in the 1954 Guatemalan Coup d'Etat », *Young Historians Conference*, n° 13, 2014.
- RONZITTI, N., « Use of force, jus cogens and State consent », in A. CASSESE (éd.), *The current legal regulation of the use of force*, Dordrecht, Martinus Nijhoff publishers, 1986.
- ROSENSTOCK, R., « International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step against Terrorism », *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 9, n° 2, 1980.
- ROTA, M., « Les régimes dérogatoires en droit international des droits et libertés : approche comparée (Comité, Cour européenne et Cour interaméricaine des droits de l'homme) », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2019.
- ROWLES, J.P., « U.S. Covert Operations Against Nicaragua and their Legality under Conventional and Customary International Law », *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 17, 1986.
- RYGIEL, P., « Extradition et droits des étrangers dans l'Europe de la fin du XIXe siècle », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 66-4, n° 4, 2019, pp. 121-140.
- SALINAS BURGOS, H., « The taking of hostages and international humanitarian law », *International Review of the Red Cross (1961 - 1997)*, vol. 29, n° 270, juin 1989, pp. 196-216.
- SAMBO, A.M., OTHMAN, M.F. et OMAR, R., « Conflict and intervention in ecowas sub-region: Forty years after 'integration', what next? », *Asian Journal of Multidisciplinary Studies*, vol. 5, n° 6, 2017.
- SÁNCHEZ FRÍAS, A., « Bringing Terrorists to Justice in the Context of Armed Conflict: Interaction between International Humanitarian Law and the UN Conventions Against Terrorism », *Israel Law Review*, vol. 53, n° 1, 2020, pp. 71-99.
- SAUL, B., « Attempts to define 'terrorism' in international law », *Netherlands International Law Review*, Vol. 52, n° 1, 2005.
- SAUL, B., « International Convention Against the Taking of Hostages », *United Nations Audiovisual Library of International Law, Historical Archives, Sydney Law School Research Paper No. 14/105*, 2014.
- SAUL, B., « The legal response of the league of nations to terrorism », *JICJ*, Vol. 4, n° 1, 2006.
- SEIGNOBOS, C., « La région du lac Tchad sous l'hypothèque Boko Haram », *Hérodote*, n° 172, 2019.
- SENESE, S., « External and internal self-determination », *Social justice/Global options*, vol. 16, n° 1, 1989.
- SHARP SR., W.G., « The Use of Armed Force Against Terrorism: American Hegemony or Impotence? », *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, n° 1, 2000.
- SHEPPARD, H.E., « U.S. Actions to Freeze Assets of Terrorism: Manifest and Latent Implications for Latin America », *American University International Law Review*, vol. 17, n° 3, 2002.

- SINGARAVELOU, P., « Les stratégies d'internationalisation de la question coloniale et la construction d'une science à la fin du XIXe siècle », *Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, CNRS-IRICE UMR 8138*, 2012. (Rapport de recherche/Communication)
- SKJELDERUP, M.W. et AINASHE, M., « Counterinsurgency as order-making: refining the concepts of insurgency and counterinsurgency in light of the Somali civil war », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 34, n° 6, 2023.
- SOLOMON, H., « The Changing Nature of the Terrorist Threat in Africa and the AU's Response », *Journal of African Union Studies*, vol. 1, n° 1, 2012.
- SOREL, J.-M., « Le système onusien et le terrorisme ou l'histoire d'une ambiguïté volontaire », *L'Observateur des Nations Unies*, 1999.
- SORNARAJAH, M., « Power and justice: third world resistance in international law », *Singapore Year Book of International Law (SYBIL)*, vol. 10, 2006, pp. 19-57.
- SORNARAJAH, M., « The Asian Perspective to International Law in the Age of Globalization », *Singapore Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, n° 2, 2001.
- ST., J.M.R., « Rummaging in the Ruins: Soviet International Law and Policy in the Early Years: Is Anything Left? », *International Law: Theory and Practice*, 1998.
- STARITA, M., « L'intervento francese in Mali si basa su un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza? », *Rivista di diritto internazionale*, vol. 96, n° 2, 2013.
- STARKE, J.G., « The Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism », *British Yearbook of International Law*, vol. 18, 1937.
- STROMSETH, J.E., « An Imperial Security Council? Implementing Security Council Resolutions 1373 and 1390 », *American society of international law*, vol. 97, 2003.
- SZABO, M.D., « Political Crimes: A Historical Perspective », *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 2, n° 1, 1972.
- TADESSE, B., « Countering Terrorism through Peace Support Operations, Lessons from the African Union Mission in Somalia », *Journal of International Peacekeeping*, vol. 26, n° 4, 2023.
- TANCREDI, A., « Sulla liceità dell'intervento su richiesta alla luce del conflitto in Mali », *Rivista di diritto internazionale*, vol. 96, n° 3, 2013.
- TAVERNIER, P., « L'année des Nations Unies, problèmes juridiques - 1973 », *Annuaire français de droit international*, vol. 19, 1973.
- TAVERNIER, Y., « Critiquer les institutions financières internationales », *L'Économie politique*, n° 3, 2006.
- TCHIKAYA, B., « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 54, 2008.
- TEJA, J.S., « Expansion of the Security Council and Its Consensus Procedure », *Nederlands Tijdschrift Voor International Recht*, vol. 16, n° 2, 1969.
- TERRY, J.P., « State Terrorism: A Juridical Examination in Terms of Existing International Law », *Journal of Palestine Studies*, vol. 4, n° 3, 1975.
- TIEFER, C. et GLENNON, M., « Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism After Kosovo », *The American Journal of International Law*, vol. 96, 2002.
- TRAMAZZO, J.C., COBLE, K.S. et SCHMITT, M.N., « Israel – Hamas 2023 Symposium – Hostage-Taking and the Law of Armed Conflict », *Lieber Institute for Law & Land Warfare*, 11 octobre 2023, disponible sur <https://lieber.westpoint.edu/hostage-taking-law-armed-conflict>.
- VALLÉE, C., « La Convention européenne pour la répression du terrorisme », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 22, 1976.
- VAN DEN WIJNGAERT, C., « The political offence exception to extradition: the delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order », *The American Journal of Comparative Law*, vol. 30, n° 2, 1982, pp. 741-754.
- VAN STEENBERGHE, R., « Les interventions militaires étrangères contre le terrorisme international. Première partie : fondements juridiques (*jus ad bellum*) », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 61, 2015.
- WEIGEND, T., « The universal terrorist: the international community grappling with a definition », *JICJ*, vol. 4, n° 5, 2006, pp. 912-932.
- WENDT, A., « Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, vol. 46, n° 2, 1992.
- WHITAKER, B.E., « Reluctant Partners: Fighting Terrorism and Promoting Democracy in Kenya », *International Studies Perspectives*, vol. 9, n° 3, 2008.

- WILDHABER, L., « The European Court of Human Rights: The Past, The Present, The Future », *American University International Law Review*, vol. 22, n° 4, 2007.
- WILLIAMS, P.D., « The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an Embryonic International Institution », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 47, n° 4, 2009.
- WINTHER, B.Z., « A review of the Academic Debate about United Nations Security Council Reform », *The Chinese Journal of Global Governance*, vol. 6, n° 2, 2020.
- WIPPMAN, D., « Treaty-Based Intervention: Who Can Say No? », *University of Chicago Law Review*, vol. 62, n° 2, 1995.
- WOETZEL, R.K., « Terrorisme et Guérilla. La révolte armée devant les nations. By Ethel Groffier and Charles Atala », *American Journal of International Law*, vol. 68, n° 4, 1974, pp. 788-789.
- WOOD, M., « Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques », *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2008.
- YASUAKI, O., « When was the law of international society born? – An inquiry of the history of international law from an intercivilisational perspective », *Journal of the History of International Law*, vol. 2, 2000, pp. 1-66.
- YOHANNES, D. et DESSU, M.K., « La force africaine en attente : un outil adapté aux enjeux sécuritaires africains ? », *ISS Today*, 2 juin 2022.
- YOHANNES, D., LIAGA, E.A. et DESSU, M.K., « Could UN funding for AU peace missions become the norm? », *ISS Today*, 24 mai 2023.
- YOMBI, S.M., « L'ambivalence du droit d'intervention de l'Union Africaine », *Revue québécoise de droit international*, vol. 35, n° 2, 2022, p. 176.
- ZEIDAN, S., « Agreeing to Disagree: Cultural Relativism and the Difficulty of Defining Terrorism in a Post-9/11 World », *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 29, n° 1, 2006.
- ZEIDAN, S., « Desperately seeking definition: the international community's quest for identifying the specter of terrorism », *Cornell International Law Journal*, vol. 36, n° 3, 2003, pp. 491-512.
- ZIAI, A., « Neocolonialism in the globalised economy of the 21st century: An overview », *Zeitschrift für sozialen Fortschritt*, vol. 9, n° 3, 2020.

III. Documents Officiels et Traités

1. Instruments et Documents Conventionnels

- CONSEIL DE L'EUROPE, *Convention européenne pour la répression du terrorisme*, Strasbourg, 27 janvier 1977, *Recueils des Traités*, 1979, vol. 1137.
- CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME, New York, 9 Décembre 1999, *Recueil des Traités*, 2002, Vol. 2178.
- O.E.A. (Organisation des États Américains), *Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque tels actes ont des répercussions internationales*, Washington, 2 février 1971, *Recueil des Traités*, 1986, Vol. 1438, p. 198.
- PROTOCOLE à la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, New York, 4 décembre 1989.
- UA (Union Africaine), *Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme*, Addis-Abeba, 8 juillet 2004.
- CONVENTION DE LA HAYE, *Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs*, La Haye, 16 décembre 1970, *Recueil des Traités*, 1971, n° 12325, p. 111.
- CONVENTION DE MONTRÉAL, *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, Montréal, 23 septembre 1971, *Recueil des Traités*, 1975, n° 14118, p. 184.
- CONVENTION DE TOKYO, *Convention relative aux infractions et à certaines autres actes survenant à bord des aéronefs*, Tokyo, 14 septembre 1963, *Recueil des Traités*, 1969, n° 10106, p. 221.
- CONVENTION INTERNATIONALE CONTRE LA PRISE D'OTAGES, New York, 17 décembre 1979, *Recueil des Traités*, 1983, vol. 1316, p. 205.
- *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques*, New York, 14 décembre 1973, *Recueil des Traités*, 1977, vol. 1035, p. 167.

- SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Pacte de la Société des Nations, y compris des amendements en vigueur, le 16 décembre 1935.*
- SOCIÉTÉ DES NATIONS (Répression internationale du terrorisme), *Projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, Observation des gouvernements (Première série), 3°/25618/22660, A.24.1936.V., Genève, 7 septembre 1936.*

2. Actes et Documents d'Organisations Internationales

- CDI (Commission du Droit International), *Annuaire CDI, 1965, Vol. I, A/CN.4/SER.A/1965, New York, 1965, p. 163.*
- CDI (Commission du Droit International), *Annuaire CDI, 1995, Vol. I, A/CN.4/SER.A/1995, New York et Genève, 1997.*
- CDI (Commission du Droit International), *Le statut et le jugement du tribunal de Nuremberg. Histoire et analyse, Mémoire du Secrétaire général, A/CN.4/5, 3 mars 1949.*
- CDI (Commission du Droit International), *Report of the international law commission to the general assembly, A/2693, A/CN.4/88, Extract from the Yearbook of the International Commission, Vol. II, 1954.*
- FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES LIGUES DES DROITS DE L'HOMME (FIDH), « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité. Violations des droits de l'Homme en Afrique sub-saharienne au motif de la lutte contre le terrorisme : une situation à hauts risques », 2007.
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL (G. HAFNER, Rapporteur), *Rapport du Sous-groupe C – Assistance militaire sollicitée, Dixième Commission, Session de Rhodes – 2011, 8 septembre 2011.*
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL (D. SCHINDLER, Rapporteur), *Rapport sur Le principe de non-intervention dans les guerres civiles, Huitième Commission, Session de Wiesbaden – 1975, 1975.*
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?, Rapport n° 291/Afrique, 7 juillet 2020.*
- O.U.A. (Organisation de l'Unité Africaine), *Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Caire, AHG/Decl. 3 (XXIX), 29ème Session Ordinaire, 28 au 30 juin 1993.*
- O.U.A. (Organisation de l'Unité Africaine), *Déclaration portant Code de Conduite pour les relations Interafricaines, Trentième Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement, AHG/Decl.2 (XXX), 13-15 Juin 1994, Tunis.*
- O.U.A. (Organisation de l'Unité Africaine), *L'Apartheid en Afrique du Sud, Rapport du Comité de Libération de l'Organisation de l'Unité Africaine, AHG/Res.5 (I), 17-21 juillet 1964.*
- OUA (Commission africaine des droits de l'homme et des peuples), *Déclaration et Plan d'Action de Grande Baie (Maurice), première Conférence ministérielle de l'OUA sur les droits de l'homme en Afrique réunie à Grand Baie (Maurice), 12 au 16 avril 1999.*
- ONU (Assemblée Générale), *Activités des intérêts étrangers, économiques et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux en Rhodésie du Sud, en Namibie et dans les territoires sous domination portugaise, ainsi que dans tous les autres territoires se trouvant sous domination coloniale, et aux efforts tendant à éliminer le colonialisme, l'apartheid et la discrimination raciale en Afrique australe, A/RES/2703 (XXV), 14 décembre 1970.*
- ONU (Assemblée Générale), *Activités des intérêts étrangers, économiques et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux en Rhodésie du sud, en Namibie et dans les territoires sous domination portugaise, ainsi que dans tous les autres territoires se trouvant sous domination coloniale, et aux efforts tendant à éliminer le colonialisme, l'apartheid et la discrimination raciale en Afrique australe, A/RES/44/84, 11 décembre 1989.*
- ONU (Assemblée Générale), *Activités des intérêts étrangers, économique et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux dans les territoires se trouvant sous domination coloniale, A/RES/48/46, 10 décembre 1993.*

- ONU (Assemblée Générale), *Agression armée israélienne contre les installations nucléaires irakiennes et ses graves conséquences pour le système international établi en ce qui concerne les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, la non-prolifération des armes nucléaires et la paix et la sécurité internationales*, A/RES/40/6, 1er novembre 1985.
- ONU (Assemblée Générale), *Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, A/RES/2105 (XX), 20 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, A/RES/40/57, 2 décembre 1985.
- ONU (Assemblée Générale), *Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les institutions spécialisées et les organismes internationaux associés à l'Organisation des Nations Unies*, A/RES/33/41, 13 décembre 1978.
- ONU (Assemblée Générale), *Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les institutions spécialisées et les organismes internationaux associés à l'Organisation des Nations Unies*, A/RES/38/51, 7 décembre 1983.
- ONU (Assemblée Générale), *Application de la Convention pour la prévention et le répression du crime de génocide*, A/RES/260 (III) C, 9 décembre 1948.
- ONU (Assemblée Générale), *Application des dispositions de sécurité collective de la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, A/RES/39/158, 17 décembre 1984.
- ONU (Assemblée Générale), *Assistance en faveur des réfugiés en Afrique*, A/RES/2040 (XX), 7 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Chapitre XI: Déclaration relative au territoires autonomes (Art. 73-74) et Chap. XII: Régime international de Tutelle de la Charte des Nations Unies*.
- ONU (Assemblée Générale), *Confirmation des principes de droit international reconnus par le statut de la Cour de Nuremberg*, A/RES/95(I), 11 décembre 1946.
- ONU (Assemblée Générale), *Conséquences néfastes pour la jouissance des droits de l'homme de l'assistance politique, militaire, économique et autre accordée aux régimes racistes et colonialistes d'Afrique australe*, A/RES/37/39, 3 décembre 1982.
- ONU (Assemblée Générale), *Convention internationale contre la prise d'otages*, A/RES/34/146, 17 décembre 1979.
- ONU (Assemblée Générale), *Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires*, A/RES/44/34, 4 décembre 1989.
- ONU (Assemblée Générale), *Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid*, New York, 30 novembre 1973, *Recueil des Traités*, vol. 1015, p. 243.
- ONU (Assemblée Générale), *Coopération internationale en vue d'éliminer la pauvreté dans les pays en voie de développement*, A/RES/47/197, 22 décembre 1992.
- ONU (Assemblée Générale), *Création d'une Commission du droit international*, A/RES/174(II), 21 novembre 1947.
- ONU (Assemblée Générale), *Crise de la dette internationale et développement : élargissement de la coopération internationale en vue d'une solution durable des problèmes de la dette extérieure des pays en développement*, A/RES/46/148, 18 décembre 1991.
- ONU (Assemblée Générale), *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, A/RES/3201 (S-VI), 1er mai 1974.
- ONU (Assemblée Générale), *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*, A/RES/2131 (XX), 21 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale*, A/RES/2734 (XXV), 16 décembre 1970.
- ONU (Assemblée Générale), *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A/RES/217 A (III), 10 décembre 1948.
- ONU (Assemblée Générale), *Définition de l'agression, Résolution 3314 (XXIX)*, 14 décembre 1974.
- ONU (Assemblée Générale), *Droit au développement*, A/RES/41/133, 4 décembre 1986.
- ONU (Assemblée Générale), *Droit de pétition*, A/RES/217 (III) B, 10 décembre 1948, p. 917.

- ONU (Assemblée Générale), *Elaboration d'une convention contre la prise d'otages*, A/RES/32/148, 16 décembre 1977.
- ONU (Assemblée Générale), *Elaboration d'une convention contre la prise d'otages*, A/RES/33/19, 29 novembre 1978.
- ONU (Assemblée Générale), *Elaboration d'une convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires*, A/RES/35/48, 4 décembre 1980.
- ONU (Assemblée Générale), *Embargo commercial à l'encontre du Nicaragua*, A/RES/40/188, 17 décembre 1985.
- ONU (Assemblée Générale), *Formulation des principes reconnus par le Statut de la Cour de Nuremberg et dans l'arrêt de cette Cour*, A/RES/177(II) A, 21 novembre 1947.
- ONU (Assemblée Générale), *Inadmissibilité de la politique de terrorisme d'Etat et de toute action des Etats visant à saper le régime politique et social d'autres Etats souverains*, A/RES/39/159, 17 décembre 1984.
- ONU (Assemblée Générale), *Investissement en Afrique du Sud*, A/RES/34/93 Q, 12 décembre 1979.
- ONU (Assemblée Générale), *La situation en Afrique du Sud*, A/RES/39/1, 21 septembre 1984.
- ONU (Assemblée Générale), *La situation en Amérique centrale : menaces contre la paix et la sécurité internationales et initiatives de paix*, A/RES/39/4, 26 octobre 1984.
- ONU (Assemblée Générale), *La situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, A/RES/1654 (XVI), 27 novembre 1961.
- ONU (Assemblée Générale), « *Mesures illégales prises récemment par Israël dans les territoires arabes occupés et visant à en modifier le statut juridique, le caractère géographique et la composition démographique en violation des principes de la Charte des Nations Unies, des obligations internationales contractées par Israël aux termes de la quatrième Convention de Genève de 1949, ainsi que des résolutions de l'Organisation des Nations Unies, et obstruction des efforts visant à instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient* », A/RES/32/5, 28 octobre 1977.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures tendant à faire appliquer la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, A/RES/2017 (XX), 1er novembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, A/RES/49/60, 9 décembre 1994.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à prévenir le terrorisme international...* A/RES/31/102, 15 décembre 1976.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à prévenir le terrorisme international...* A/RES/32/147, 16 décembre 1977.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à prévenir le terrorisme international...* A/RES/34/145, 17 décembre 1979.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à prévenir le terrorisme international...* A/RES/38/130, 19 décembre 1983.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à prévenir le terrorisme international... Résolution 40/61*, 9 décembre 1985.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à prévenir le terrorisme international...* A/RES/42/159, 7 décembre 1987.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à prévenir le terrorisme international...* A/RES/44/29, 4 décembre 1989.
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement*, A/RES/39/210, 18 décembre 1984.
- ONU (Assemblée Générale), *Moyens d'étude et de formation offerts par des États Membres aux habitants des territoires non autonomes*, A/RES/2110 (XX), 21 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Nécessité d'examiner les propositions concernant la révision de la Charte des Nations Unies*, A/RES/2968 (XXVII), 14 décembre 1972.
- ONU (Assemblée Générale), *Opération FUNU*, A/RES/998 (ES-I), 4 novembre 1956.
- ONU (Assemblée Générale), *Participation des territoires non autonomes aux travaux de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées*, A/RES/1539 (XV), 15 décembre 1960.

- ONU (Assemblée Générale), *Pétitions relatives au Sud-Ouest Africain*, A/RES/2075 (XX), 17 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Plan des conférences*, A/RES/2239 (XXI), 20 décembre 1966.
- ONU (Assemblée Générale), *Politique d'apartheid du Gouvernement de la République sud-Africaine*, A/RES/2054 (XX) A-B, 15 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Politique d'apartheid du Gouvernement de la République sud-Africain*, A/RES/2054 (XX) A-B, 16 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Politique d'apartheid du gouvernement sud-africain*, A/RES/46/79, 12 décembre 1991.
- ONU (Assemblée Générale), *Politique d'apartheid du Gouvernement Sud-Africain*, A/RES/44/244, 17 septembre 1990.
- ONU (Assemblée Générale), *Principes de base concernant le statut des combattants qui luttent contre la domination coloniale et étrangère et les régimes racistes*, A/RES/3103(XXVIII), 12 décembre 1973.
- ONU (Assemblée Générale), *Principes qui doivent guider les États Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non*, A/RES/1541 (XV), 15 décembre 1960.
- ONU (Assemblée Générale), *Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, A/RES/3202 (S-VI), 1er mai 1974.
- ONU (Assemblée Générale), *Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, A/RES/2621 (XXV), 12 octobre 1970.
- ONU (Assemblée Générale), *Programme spécial de formation pour les territoires par le Portugal*, A/RES/2108 (XX), 21 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*, A/RES/897 (IX), 4 décembre 1954.
- ONU (Assemblée Générale), *Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*, A/RES/36/106, 10 décembre 1981.
- ONU (Assemblée Générale), *Question de la Guinée équatoriale (Fernando Póo et Río Muni)*, A/RES/2067 (XX), 16 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Question de la Rhodésie du Sud*, A/RES/2022 (XX), 5 novembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Question de la Rhodésie du Sud*, A/RES/2946 (XXVII), 7 décembre 1972.
- ONU (Assemblée Générale), *Question de Namibie (A) - Application de la résolution 435 (1978) du Conseil de sécurité (B)*, A/RES/42/14, 6 novembre 1987.
- ONU (Assemblée Générale), *Question de Namibie (résultant de l'occupation illégale du territoire par l'Afrique du Sud)*, A/RES/43/26A, 17 novembre 1988.
- ONU (Assemblée Générale), *Question des territoires administrés par le Portugal*, A/RES/2107 (XX), 21 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Question du conflit racial en Afrique du Sud provoqué par la politique d'apartheid du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine*, A/RES/820 (IX), 14 décembre 1954.
- ONU (Assemblée Générale), *Question du Sud-Ouest Africain*, A/RES/1979 (XVIII), 17 décembre 1963.
- ONU (Assemblée Générale), *Rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés*, A/RES/32/40, 29 novembre 1974.
- ONU (Assemblée Générale), *Réduction de l'écart croissant entre les pays en voie de développement et les pays développés*, A/RES/3312 (XXIX), 14 décembre 1974.
- ONU (Assemblée Générale), *Renseignements relatifs aux territoires non autonomes, communiqués en vertu de l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte des Nations Unies*, A/RES/2109 (XX), 21 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la formation du personnel technique national en vue de l'industrialisation accélérée des pays en voie de développement*, A/RES/2090 (XX), 20 décembre 1965.

- ONU (Assemblée Générale), *Souveraineté permanente des pays en voie de développement sur leurs ressources naturelles et expansion des sources intérieures d'accumulation aux fins du développement économique*, A/RES/2692 (XXV), 11 décembre 1970.
- ONU (Assemblée Générale), *Systématisation et développement progressif des principes et normes du droit économique international, eu égard en particulier aux aspects juridiques du nouvel ordre économique international*, A/RES/35/166, 15 décembre 1980.
- ONU (Assemblée Générale), *Transfert de connaissances techniques aux pays en voie de développement*, A/RES/2091 (XX), 20 décembre 1965.
- ONU (Assemblée Générale), *Utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination*, A/RES/41/102, 4 décembre 1986.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Botswana*, S/RES/568 (1985), 21 juin 1985.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur le Mali et le Sahel*, C/10772- AFR/2443, 21 septembre 2012.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Demande présentée par le Mozambique conformément à l'Article 50 de la Charte des Nations Unies à propos de la situation résultant de la décision prise par ce pays d'imposer des sanctions contre Rhodésie du Sud...*, S/RES/386 (1976), 17 mars 1976.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Détournement d'un avion libanais*, S/RES/337, 15 août 1973.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Etats-Unis - Prise d'otage*, S/RES/579 (1985), 18 décembre 1985.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Examen des questions relatives à l'Afrique dont le Conseil de sécurité est actuellement saisi et application des résolutions pertinentes du Conseil*, S.PV/1639, 4 février 1972.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Imposition d'un embargo sur les armes*, S/RES/733, 23 janvier 1992.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La question de l'Afrique du Sud*, S/RES/556, 23 octobre 1984.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La question de l'Afrique du Sud*, S/RES/560 (1985), 12 mars 1985.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation au Moyen-Orient*, S/RES/331, 20 avril 1973.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation au Moyen-Orient*, S/RES/332, 21 avril 1973.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation au Moyen-Orient*, S/RES/561(1985), 17 avril 1985.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation au Moyen-Orient*, S/RES/563(1985), 21 mai 1985.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation au Moyen-Orient - Prise d'otage*, S/RES/618, 29 juillet 1988.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation au Moyen-Orient rapport du secrétaire général sur la force interimaire des Nations Unies au Liban (S/20053)*, S/PV/2822, 29 juillet 1988.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation en Afrique du Sud: massacre et actes de violence commis par le régime d'apartheid d'Afrique du Sud à Soweto et dans d'autres régions*, S/PV.1929, 18 juin 1976.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation en Afrique du Sud: massacres et actes de violence commis par le régime d'apartheid d'Afrique du Sud à Soweto et dans autres régions*, S/RES/392, 19 juin 1976.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation en Namibie*, S/RES/323, 6 décembre 1972.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation en Namibie*, S/RES/385, 30 janvier 1976.
- ONU (Conseil de Sécurité), *La situation dans l'État de Jammu et Cachemire*, S/RES/39, 20 janvier 1948.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Mise en place d'un embargo complet et généralisé et d'un Comité des sanctions du Conseil de sécurité*, S/RES/751, 24 avril 1992.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Namibie*, S/RES/532, 31 mai 1983.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Nicaragua*, S/RES/562 (1985), 10 mai 1985.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Peuples autochtones et changement climatique, Instance permanente sur les questions autochtones*, 19-30 avril 2021, E/C.19/2021/5, Note du Secrétariat.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Plainte de la Tunisie*, S/RES/573 (1985), 4 octobre 1985.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Plainte de la Zambie*, S/RES/328, 10 mars 1973.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Plainte de la Zambie contre l'Afrique du Sud*, S/RES/393, 30 juillet 1976.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud*, S/RES/428, 6 mai 1978.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud*, S/RES/454, 2 novembre 1979.

- ONU (Conseil de Sécurité), *Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud*, S/RES/545, 20 décembre 1983.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud*, S/RES/546, 6 janvier 1983.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Plainte de l'Angola contre l'Afrique du Sud*, S/RES/567, 20 juin 1985.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Question concernant la situation en Rhodésie du Sud*, S/RES/437, 10 octobre 1978.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Question de l'Afrique du Sud, lettre datée du 28 février, adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent adjoint de l'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/16991), S/PV.2574, 12 Mars 1985.*
- ONU (Conseil de Sécurité), *Question des prises d'otage et des enlèvements*, S/RES/638, 31 juillet 1989.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Question des prises d'otages et des enlèvements*, S/RES/639, 31 juillet 1989.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Question du conflit racial en Afrique du Sud résultant de la politique d'Apartheid du gouvernement de la République Sud-africaine*, S/RES/311, 4 février 1972.
- ONU (Conseil de Sécurité), *Rapport du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigéria*, S/2017/304, 20 avril 2017.
- ONU (Conseil de Sécurité), S/RES/1373, 28 septembre 2001.
- RAPPORT D'INFORMATION sur l'opération Serval au Mali, n. 1288, Assemblée Nationale Française, 18 juillet 2013.
- THE WHITE HOUSE. PRESIDENT GEORGE W. BUSH., *Statement by the President in His Address to the Nation*. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (dernière consultation: 31.03.2023).
- THE WHITE HOUSE. PRESIDENT GEORGE W. BUSH., *The National Security Strategy*. (September 2002). <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (Dernière consultation: 31.03.2023).
- UA (Union Africaine), *Assemblée des Chefs d'État et de gouvernement, Trente-cinquième session ordinaire de l'OUA / Troisième session ordinaire, Alger (Algérie), AHG/Decl.142 (XXXV), 12-14 juillet 1999.*
- UA (Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité), *Common African position on the UN Review on peace operations, Towards a shared set of principles as the basis for AU-UN partnership, PSC/PR/2 (DII), 502nd meeting, Addis Ababa (Ethiopia), 29 avril 2015.*
- UA (Union Africaine), *Communiqué de la 484ème réunion du Conseil de paix et de sécurité, sur le groupe terroriste Boko Haram, 29 janvier 2015.*
- UA (Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité), *Communiqué, PSC/PR/Comm(LXI), 61ème réunion du 31 août 2006, Addis Abeba (Ethiopie).*
- UA (Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité), *Communiqué, PSC/PR/COMM.1225(2024), 1225e réunion du 1er Août 2024, Addis-Abeba.*
- UA (Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité), *Communiqué de Presse, PSC/PR/BR.2(CCCL) 350° réunion du 14 janvier 2013, Addis Abéba (Ethiopie).*
- UA (Union Africaine), *Conférence de l'Union Africaine, Décision contre le paiement de rançon aux groupes terroristes Treizième session ordinaire, Syrte (Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste), Assembly/AU/Dec.256 (XIII), 1-3 juillet 2009.*
- UA (Union Africaine), *Conférence de l'Union africaine, Décision sur le projet de Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Assembly/AU/Decl.36(III) Version Révisée, Doc. EX.CL/111(V), Addis-Abeba (Ethiopie), 6-8 juillet 2004.*
- UA (Union Africaine), *Conseil de Paix et de Sécurité, PSC/PR/COMM.1182 (2023), 27 octobre 2023, Addis-Abéba (Ethiopie).*
- UA (Union Africaine), *Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, 1111e réunion (niveau ministériel), PSC/MIN/COMM.1111(2022), Addis-Abeba (Ethiopie), 7 Octobre 2022.*
- UA (Union Africaine), *Déclaration d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Adoptée par les participants au Forum de réflexion organisé par l'UA, 17 mars 2022.*
- UA (Union Africaine), *Déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité, Deuxième session extraordinaire de la conférence de l'Union africaine, Ext/Assembly/AU/3/(II), Syrte (Libye), 27-28 février 2004.*

- UA (Union Africaine), *Projet de déclaration sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, 16ème session extraordinaire de la conférence de l'Union africaine sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, Ext/Assembly/AU/Decl.(XVI), Malabo (Guinée Équatoriale).*
- UA (Union Africaine), *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union Africaine, 1ère session extraordinaire de la Conférence de l'Union, Addis-Abeba (Ethiopie), 3 février 2003.*
- UA (Union Africaine), *Réunion inter-gouvernementale du Haut niveau de l'Union africaine sur le terrorisme en Afrique. Mtg/HLIG/Conv.Terror/Plan.(I).*
- UA (Union Africaine), *The Common African position on the proposed reform of the United Nations: The Ezulwini Consensus, Executive council, 7th Extraordinary Session, Ext/EX.CL/2 (VII), Addis Ababa, Ethiopia, 7-8 March 2005.*
- UNION AFRICAINE - MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS - AFRICAN GOVERNANCE ARCHITECTURE, *Rapport sur la bonne gouvernance en Afrique 2023 - Changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, 2023.*
- UIP-ONU (Union Interparlementaire - Organisation des Nations Unies), *Conférence régionale UIP-ONU. L'engagement des parlements dans la lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel, Niamey (Niger), 12-14 juin 2019.*
- UPA (Union Parlementaire Africaine), *Résolution sur "La lutte des pays africains contre le terrorisme sous toutes ses formes à travers le renforcement des capacités nationales et la promotion de la coopération internationale dans ce domaine", 37ème Conférence à Rabat (Maroc), R.136/37/14, 1 et 2 novembre 2014.*
- BUREAU INTERNATIONAL POUR L'UNIFICATION DU DROIT PÉNAL, *Vle Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, Copenhague, 31 août – 3 septembre 1935, 1935.*
- COMITÉ POUR LA RÉPRESSION INTERNATIONALE DU TERRORISME, « Rapport au Conseil sur la première session du Comité », C.184.M.102.1935.V, *Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société, Genève, 30 avril – 8 mai 1935.*
- CONFÉRENCE AFRO-ASIATIQUE DE BANDOENG, *Communiqué final de la conférence Afro-Asiatique de Bandoeng, Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History, 24 avril 1955.*
- CONFÉRENCE DES CHEFS D'ÉTAT OU DE GOUVERNEMENT DES PAYS NON-ALIGNÉS, *"Lusaka Declarations", Lusaka, 10 septembre 1970.*
- ONU (Assemblée Générale), *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, A/RES/2625 (XXV), 24 octobre 1970.*
- ONU (Assemblée Générale), *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/RES/1514(XV), 14 décembre 1960.*
- ONU (Assemblée Générale), *L'union pour le maintien de la paix, A/RES/377 (V) A-C, 3 novembre 1950.*
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à éliminer le terrorisme international, A/RES/76/121, 9 décembre 2021.*
- ONU (Assemblée Générale), *Mesures visant à prévenir le terrorisme international..., A/RES/3034(XXVII), 18 décembre 1972.*
- ONU (Assemblée Générale), *Politique d'apartheid du Gouvernement sud-Africain, A/RES/2775 (XXVI) A-E, 29 novembre 1971.*
- ONU (Assemblée Générale), *Projet de Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, Rapport de la Troisième Commission. Documents officiels, A/PV.1496, 16 décembre 1966.*
- ONU (Assemblée Générale), *Question du sort des anciennes colonies italiennes, A/RES/287(III), 18 mai 1949.*
- ONU (Assemblée Générale), *Question du Sud-Ouest Africain: demande d'avis consultatif à la Cour international de Justice, A/RES/338(IV), 6 décembre 1949.*
- ONU (Assemblée Générale), *Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028 AGNU, 1973.*
- ONU (Assemblée Générale), *Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, Annexe Projets de propositions et suggestions présentés aux trois sous-comités pléniers.*
- ONU (Assemblée Générale), *Rapport du Comité spécial du terrorisme international, A/9028, Projets de propositions et suggestions présentés aux trois sous-comités pléniers. Sous-comité plénier des causes sous-jacentes du terrorisme international.*

- ONU (Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États), *Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies. Rapporteur: M. Hans Blix. Document A/5746, 27 octobre 1964.*
- ONU (Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États), *Proposition du Mexique, A/AC.119/L.24.*
- ONU (Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États), *Rapport du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, Documents officiels, Supplément n.19 (A/7619), 1969.*
- SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Comité pour la répression internationale du terrorisme, constitué en exécution d'une résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations, le 10 décembre 1934.*
- SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Dix ans de coopération internationale, Paris, Secrétariat de la Société des Nations, 1930.*
- SOCIÉTÉ DES NATIONS (Comité d'experts pour la codification progressive du droit international), *Report to the council of the League of Nations on the questions which appear ripe for international regulation, C.196.M70.1927.V, Geneva, April 20th, 1927.*
- SOCIÉTÉ DES NATIONS (Comité pour la répression internationale du terrorisme), *Preliminary Draft Convention drawn up by the Executive Bureau of the International Criminal Police Commission, Doc. Cr.3, Geneva, 11 April 1935.*
- SOCIÉTÉ DES NATIONS (Répression internationale du terrorisme), *Rapport adopté par le Comité, C.222.M.162.1937.V., Genève, le 26 avril 1937.*
- Jurisprudence Internationale
- CIJ (Cour Internationale de Justice), *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p.48 par. 105.*
- CIJ (Cour Internationale de Justice), *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt: C.I.J., Recueil 1986.*
- CIJ (Cour Internationale de Justice), *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt: C.I.J. Recueil 2019, p. 558.*
- CIJ (Cour Internationale de Justice), *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962: C.I.J., Recueil 1962.*
- CIJ (Cour Internationale de Justice), *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif du 21 juin 1971: Recueil C.I.J. 1971, par. 116. (Note: La référence similaire avec p. 16 est absorbée.)*
- CIJ (Cour Internationale de Justice), *Sahara occidental, Avis consultatif: CIJ Recueil 1975, p. 12.*
- CIJ (Cour Internationale de Justice), *Statut international du Sud-Ouest africain, Avis consultatif: CIJ Recueil 1950, p. 128.*
- CPI (Cour Pénale Internationale), *Situation en République du Mali. Affaire le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi. La Chambre de première instance VIII. n. ICC-01/12-01/15, 27 Septembre 2016.*
- CPI (Cour Pénale Internationale), *Situation in the Republic of Mali in the case of the Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, Trial Chamber X. N. ICC-01/12-01/18, 26 June 2024.*
- CPI (Cour Pénale Internationale), *Situation in the Republic of Mali in the case of the Prosecutor v. Iyad Ag Ghaly. Pre-trial chamber I, Decision issuing a public redacted version of the warrant of arrest against Mr Iyad Ag Ghaly, ICC-01/12, 21 June 2024.*
- TPIY (Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie), *Le procureur c/ Dusko Tadic, Alias « Dule », Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 1995.*
- *Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc, Arrêt du 27 août 1952: CIJ Recueil 1952, p. 176.*
- CIJ (Cour Internationale de Justice), *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif: C. I. J. Recueil 2004, p. 35.*
- CPJI (Cour Permanente de Justice Internationale), *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, Avis consultatif du 7 février 1923, Série B, Recueil des avis consultatifs, p. 27.*

IV. Rapport des conférences, medias et plateforme en ligne (youtube)

- AMIN, S., « Franc Parler avec économiste Samir AMIN », *YouTube*, 9 min 20 s, disponible sur <https://www.youtube.com/watch?v=QwoPMP6du1E>
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT PÉNAL, « Statut du Bureau international pour l'Unification du droit pénal », 1929.
- AYEBA, H., ZEMNI, S. et IRETON, F. (org.), *Colloque international : Marges, marginalités, marginalisations et contestations en Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO)*, Université Paris 8, 5-7 novembre 2018, disponible sur <https://www.lavue.cnrs.fr/activites/article/marges-marginalites-marginalisations-et-contestations-en-afrique-du-nord-et-5995>
- BOUBA, P., *L'Anarchisme en situation coloniale : le cas de l'Algérie. Organisations, militants et presse (1887-1962)*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Oran 1 (Algérie), CRHiSM - Centre de Recherche Historique sur les Sociétés Méditerranéennes, 2014.
- BUREAU INTERNATIONAL POUR L'UNIFICATION DU DROIT PÉNAL, *IIIe Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, Bruxelles, 26-30 juin 1930*, Bruxelles, Société coopérative, 1931.
- CAFIERO, C., « Lettre à Malatesta », citée dans « Bulletin de la Fédération jurassienne », n° 49, 3 décembre 1876.
- CONFÉRENCE INTERNATIONALE D'UNIFICATION DU DROIT PÉNAL (2E ; 1928 ; ROME), *Actes de la Conférence*, Rome, Istituto poligrafico, 1931.
- FENET, A., « 1er Rapport : La question des minorités, propos sur la souveraineté », in *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Reims*, Rencontre des 23 et 24 juin 1973, Bruxelles, 1973, p. 9.
- ROLIN, A. et LAMMASCH, H., « Révision des articles 13 et 14 des Résolutions d'Oxford (Extradition) », *Justitia et Pace - Institut de droit international*, 1892.
- VON BAR, L., BROCHER, C., RENAULT, L. et BLUNTSCHLI, C., « Résolutions d'Oxford (Extradition) », *Justitia et Pace - Institut de droit international*, 1880.
- ZLATARIC, B., « History of international terrorism and its legal control », in C. BASSIOUNI (dir.), *International Terrorism and Political Crimes, Actes de la 3e Conférence sur le terrorisme et les crimes politiques, Syracuse, Sicile, 1973*, Springfield, IL, Charles C. Thomas, 1973, p. 475.

TABLE DES MATIÈRES

.....	I
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
Choix de l'approche méthodologique du droit international	7
Partie I : L'émergence et la construction d'une approche africaine en droit international face au terrorisme : contexte historique, élaboration normative et spécificités contextuelles.....	11
Titre I : La notion de terrorisme international dans le contexte pré-indépendance des États africains	12
Prémices	13
CHAPITRE I: Du Bureau international pour l'unification du droit pénal (BIUDP) aux travaux de la Société des Nations : genèse d'une définition du terrorisme international.....	18
Section I. Les contributions du BIUDP et du Comité d'experts de la Société des Nations à la définition du terrorisme international.....	19
A. Cadre juridique et approche contextuelle des travaux du Bureau international pour l'unification du droit pénal (BIUDP).	19
1. Territoires coloniaux, États africains et la genèse de la définition du terrorisme au BIUDP	19
2. De «delicta iuris gentium » à l'apparition du terme « terrorisme » en droit international	20
B. Approche définitionnelle du terrorisme dans un contexte d'expansion coloniale	21
1. Définition et champ d'application des notions de « danger commun » et « terreur » dans un contexte colonial.....	21
a. Application de la notion de “danger commun” aux territoires colonisés.....	21
b. Application de la notion de “terreur “ aux populations colonisées	25
2. Les luttes coloniales envisagées dans la définition du terrorisme?	27
CONCLUSION	29

Section II. La place et les intérêts des États africains dans les travaux de la Société des Nations sur le terrorisme international	31
A. Contexte politique et initiative de la Société des Nations en matière de répression du terrorisme international.....	31
1. Initiatives de la SDN, dominée par les États colonisateurs, dans la répression du terrorisme ..	31
2. Le Comité international pour la répression du terrorisme : composition et continuité avec la BIUDP.....	33
B. La Convention de 1937 pour la répression du terrorisme international : une approche biaisée	35
1. Obligations juridiques et mobiles politiques du terrorisme dans un contexte colonial	35
a. Obligations de non-intervention, de prévention et répression : prémices de l'approche africaine ?	35
b. Le mobile politique du terrorisme et ses implications sur la paix internationale dans un contexte colonial.....	39
2. La clause coloniale et la définition restrictive du terrorisme international.....	43
a. Définition générale ou actes spécifiques ?	43
b. Portée rationae personae et loci : les populations colonisées étaient-elles protégées?.....	45
b.1.Les populations colonisées sont-elles concernées par la convention de 1937 ?	45
b.2. Application des dispositions rationae loci et la clause coloniale	47
CONCLUSION	51
Chapitre II: Du terrorisme international d'après-guerre à l'indépendance des États africains	52
Section I. Le terrorisme comme crime contre la paix et la sécurité de l'humanité face aux luttes pro-indépendance	53
A. Le contexte historique et le traitement du terrorisme par la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies	53
1. La paix en Europe face aux mouvements pour l'indépendance pendant la guerre froide	53
2. Le traitement du terrorisme dans le projet de code des crimes de 1954	56
B. Le terrorisme comme crime contre la paix et la sécurité de l'humanité.....	59
1. La CDI et la définition du terrorisme international : entre héritage de 1937 et responsabilité étatique	59
2. Les luttes anticoloniales: terrorisme interne ou international	62

CONCLUSION	66
Titre II: Processus de construction d'une spécificité africaine en matière de terrorisme international à l'échelle internationale.....	67
Chapitre I: Les États africains face au terrorisme international : de l' exclusion à l' affirmation normative	67
Section I. Les Etats africains : d'entités aux marges du droit international à acteurs significatifs dans l'orientation du droit international en matière de terrorisme international	67
A. De l' exclusion à l' affirmation : l' accession à l' indépendance et sa portée sur la conceptualisation du terrorisme en droit international	68
1. La notion de « marginalité » en droit international et le terrorisme	68
2. Déclaration d'octroi de l' indépendance : enjeu et implications juridiques	71
a. Projets d' indépendance dans un contexte de guerre froide	71
b. Concept de lutte pour l' autodétermination en lien avec la notion de terrorisme dans la déclaration d'octroi d' indépendance	73
B. Incidence de l' accession à la souveraineté sur les prérogatives des États africains face à l' émergence de nouvelles formes d' attaques terroristes	78
1. La Charte de l' OUA et la lutte contre le terrorisme	78
2. Les travaux de l' Assemblée générale des Nations Unies et les principes de coopération internationale: la résolution 1514(1960)	81
a. Les Africains et l' organisation des travaux de l' Assemblée générale des Nations Unies	81
b. Non-intervention, autodétermination et terrorisme : la formulation initiale des positions africaines à l' ONU (1961-1970)	84
Chapitre II: Les principes africains face aux enjeux de définition et de prévention du terrorisme international	89
Secteur I . La résolution 3034 (XXVII) de 1972 : les Etats africains au cœur du traitement de la question du terrorisme international	89
A. Projets des Etats du groupe non- alignés à la 6ème Commission de l' AGNU	92
1. Méthodologie et stratégies procédurales	94
a. Recherche du consensus vs majorité	95
b. Questions méthodologique et stratégique	97
2. Critiques d' ordre substantiel	99

B. L'émergence d'une approche africaine spécifique du terrorisme international à l'ONU : une rupture avec les conceptions antérieures.....	101
1. Redéfinir la lutte : l'approche africaine du terrorisme international, entre rupture avec l'Occident et centralité des causes sous-jacentes	101
a. Un nouveau paradigme africain : redéfinir le terrorisme international face à l'approche occidentale	101
b. L'approche des États africains face au terrorisme international : la primauté des causes sous-jacentes	102
2. Les clauses d'exclusion pour certaines situations et certains auteurs.....	105
Section II. Définition du terrorisme international et des mesures de prévention et d'élimination	110
A. Opposition entre approche africaine et occidentale.....	110
1. Du terrorisme d'État à la légitimité de la lutte : la définition du terrorisme par les États africains	110
a. Faits érigés en infraction	110
b. Définir le terrorisme international par le terrorisme d'État	112
2. Compétence et terrorisme : la perspective africaine sur les territoires coloniaux	114
B. Stratégies africaines pour l'élimination du terrorisme international : une approche axée sur la prévention	114
1. Terrorisme international : la prévention au cœur de la stratégie africaine	115
2. Coopération antiterroriste : globalisme africain vs. sectorialisme occidental	117
CONCLUSION	119
PARTIE II: De 1972 à nos jours : évolution de l'approche africaine au terrorisme international à l'échelle internationale et régionale.....	122
TITRE I : L'évolution de l'approche africaine face aux crises internationales : De 1972 à la fin de la Guerre froide et de l'ère post-bipolaire au 11 septembre 2001.....	122
Chapitre I : Les tenants de l'approche africaine dans le cadre des organisations régionales	123
Section I. Examen des conventions régionales en matière de terrorisme international à l'aune de l'approche africaine	123
A. Examen des conventions régionales américaine et européenne contre le terrorisme international à la lumière de l'approche africaine.....	124

1. La Convention de l'OEA contre le terrorisme : un instrument contre le droit à l'autodétermination des peuples ?	124
a. Analyse de la Convention de l'OEA contre les actes de terrorisme au regard de l'approche africaine	127
a.1. Approche préventive ou répressive.....	127
a.2. Convention générale ou sectorielle.....	128
a.3. Diplomates et otages : enjeux juridiques d'un conflit asymétrique	130
a.3.1. Personnes protégées	130
a.3.2. Terrorisme : construction sociale et antagonisme international	130
a.3.3. Ingérences, intégrité territoriale et terrorisme: une analyse de la réaction des Etats lésés au regard des textes de l'OEA.....	133
b. Interventions des Etats américains en matière de terrorisme dans l'après adoption par l'AG de la résolution 3034 de 1972 : influence de l'approche africaine	135
2. Convention du Conseil d'Europe pour la répression du terrorisme : processus de « dépolitisation » de certaines infractions en lien avec l'approche africaine	139
a. Terrorisme : entre prévention (et causes sous-jacentes) et répression, quelle approche ?....	140
b. Approche sectorielle, générale ou hybride	144
d. Convention de 1977 : une unanimité sous influence idéologique	147
CONCLUSION	148
B. Examen de la Convention de l'OUA contre le terrorisme international à l'aune de l'approche africaine	148
1. De la non-ingérence à la répression du terrorisme : les étapes préparatoires à la Convention de l'OUA de 1999	150
2. La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.....	155
a.1. Approche préventive ou répressive.....	157
a.2. L'approche inclusive de la Convention de l'OUA : intégration des conventions sectorielles et conformité au droit international humanitaire et droits de l'homme.....	159
b.1. Convention de l'OUA de 1999 : une première définition africaine du terrorisme (actus reus, mens rea, dolus specialis)?	160
b.2. L'omission des causes sous-jacentes dans la Convention de l'OUA : enjeux et implications pour la lutte contre le terrorisme.....	162
b.3. Convention de l'OUA de 1999 : protection des États et des personnes contre le terrorisme .	164

b.4. Actes terroristes, droit à l'autodétermination des peuples et clause d'exclusion. Évolutions et conformité avec le droit continental et universel ?	169
CONCLUSION	173
CONCLUSION GÉNÉRALE DE LA SECTION	173
Section II: TWAILS et terrorisme : une lecture à travers le prisme africain	174
A. L'approche tiers-mondiste du droit international	175
1. Les TWAILS et le droit international	175
2. Rapport des penseurs tiers-mondistes de la première génération avec le droit international et les États.....	177
B. Les juristes tiers-mondistes de la première génération et le terrorisme international	182
1. Autodétermination et causes sous-jacentes : perspective TWAIL.....	182
2. TWAILS de la « première génération » et le terrorisme d'État.....	184
CONCLUSION	185
Chapitre II: Guerre froide, apport de l'approche africaine du terrorisme dans le processus de développement progressif et de codification du droit international ainsi que de formation d'une norme conventionnelle	187
Section I. Evolution des débats en matière de terrorisme international au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU)	187
A. Lutte contre le terrorisme : élimination des causes du terrorisme d'Etat et élaboration d'une convention générale.....	187
1. Élimination des causes du terrorisme international comme « instrument de résistance » au terrorisme d'Etat.....	187
a. Droits de l'homme et terrorisme d'État : l'approche des États périphériques à l'ONU (1970-1990)	189
b. Les dimensions économiques du terrorisme d'État : exploitation, pression et prédation	191
b.1. Terrorisme économique : embargo et pression économique	192
b.3. Terrorisme économique : le système de prédation et ses conséquences.....	195
2. Le Comité spécial contre le terrorisme international (1972-1990) : entre condamnation de toutes les formes du terrorisme et la clause d'exclusion du droit à l'autodétermination.....	196
a. Evolution du contexte et émergence de nouvelles formes de terrorisme : approche sectorielle et lutte contre la propagande	197
b. La dialectique de la protection : individus, peuples et États face au terrorisme international dans les travaux de l'Assemblée générale.....	200

c. Formes d'acte de terrorisme condamnées	202
d. Le terrorisme d'Etat et l'élimination des causes sous-jacentes : les deux faces d'une même médaille	203
B. Influence de l'approche africaine sur le droit international : cas du projet de code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et sur certaines conventions sectorielles de lutte contre le terrorisme	207
1. Place du terrorisme dans les travaux relatifs au projet de code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité	207
a. Présence des juristes africains au sein de la Commission du droit international et développement du droit international	208
b. Incidence de la résolution 3034 de l'AGNU sur la place du terrorisme international dans le projet de code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité	210
b.1. Complexification de la problématique du terrorisme du fait de l'émergence de l'approche africaine	211
b.2. Le terrorisme : un débat de définition	213
b.3. Lex lata vs lex ferenda et exclusion du terrorisme des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.....	216
2. Effets de l'approche africaine sur l'adoption de certaines conventions de lutte contre certains actes de terrorisme	222
a. La Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques et la lutte pour l'autodétermination des peuples : réserve africaine	222
b. Convention contre la prise d'otages (1979) : mouvements de libération nationale et intégrité territoriale.....	231
b.1. Entre sectoriel et global : les enjeux d'une approche divergente	233
b.2. Champs d'application et définition de la prise d'otages : entre mouvements de libération et oppression étatique	234
b.3. Mesures à adopter en cas de prise d'otage.....	242
b.4. Adoption de la Convention contre les prises d'otage: le fruit de compromis et consensus....	244
CONCLUSION	245
Section II. Le difficile traitement de la problématique du « terrorisme international » au sein du Conseil de sécurité pendant la Guerre Froide	246
A. Traitement de la notion de « terrorisme international » au Conseil de sécurité pendant la Guerre froide	250

1. Terrorisme : divergences conceptuelles et critiques du Conseil de sécurité	250
a. Débats au CSNU : divergences africaines et occidentales sur la notion de terrorisme	250
a.1. Terrorisme : l'approche africaine dans les débats du Conseil de sécurité	251
a.2. Débats au Conseil de sécurité : le terrorisme selon l'approche occidentale	255
b. Critiques adressées au Conseil de sécurité par les Etats africains	259
2. La place du terrorisme dans les résolutions du Conseil de sécurité : une approche équilibrée	265
a. Résolution en lien avec des actes présumés de terrorisme avant 1985	265
b. Résolutions du Conseil de sécurité à partir de 1985	268
b.1. Les prises d'otages comme manifestation du terrorisme international	268
b.2. Usage de moyens explosifs comme « actes de terrorisme »	272
CONCLUSION	273
B. Recours à la force par certaines puissances au nom de la lutte contre le terrorisme	274
1. Manifestation des actes de recours à la force qualifiés de terrorisme d'Etat et leurs justifications « juridiques » par leurs perpétrateurs	275
a. Manifestation du recours à la force en tant que terrorisme d'Etat	275
b. Justifications « juridiques » du recours à la force contre le terrorisme	277
2. Opposition des Etats africains à l'usage instrumental du recours à la force dans la lutte contre le terrorisme : place du DI et responsabilité du Conseil de sécurité	283
a. Quelle est la position des Etats africains vis-à-vis des différents recours à la force contre les petits pays dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ?	284
b. Suggestions des mesures à adopter contre qui recourt à la force	289
CONCLUSION	291
Section III : Le Conseil de sécurité face au terrorisme (1990-2001) : entre unilatéralisme et quête africaine d'une approche coopérative	292
A. Le concept africain d'« approche coopérative, juste et équitable » dans la lutte contre le terrorisme international : révolte du grand Sud et risque de choc institutionnel : de l'attentat de Lockerbie à la tentative d'assassinat d'un chef d'Etat	294
1. L'affaire Lockerbie : unilatéralisme et instrumentalisation du Conseil de sécurité au nom de la lutte contre le terrorisme opposé à l'approche coopérative, juste et équitable du Grand Sud	294
a. Rappel des faits	295
b. Approche unilatérale vs approche multilatérale : coopération et entraide judiciaire	296

c. Sur la demande d'extradition.....	298
d. Sur la menace et le recours à la force	299
e. Portée du choix de recourir au Conseil de sécurité après l'introduction de la procédure à la C.I.J.	300
f. Approche africaine : positions et réactions des Etats africains	303
2. Mise en œuvre de l'approche « coopération, juste et équilibrée : tentative d'assassinat du président Hosni Mubarak	307
a. Tentative de meurtre d'un chef d'Etat en tant qu'acte de terrorisme international	308
b. Une démarche procédurale conforme à l'approche africaine	309
b.1. Quand le Conseil de sécurité recommande.....	309
b.2. Forme et conditions d'application des sanctions: effets des mesures de sanction sur les populations	312
c. Vers une nouvelle conception du terrorisme d'Etat par les Etats africains?	313
B. Vers une convergence définitionnelle du terrorisme international face à l'universalisation du phénomène	314
1. Le terrorisme international, un danger commun	314
2. Une tendance à la convergence : le terrorisme international comme menace contre la paix et la sécurité internationales	317
a. Condamnation unanime de tous les actes de terrorisme ... à l'exception des actes des mouvements de libération nationale.....	317
b. Traitement de la lutte contre le terrorisme : confusion de compétence entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ?	320
CONCLUSION	321
PARTIE III: L'approche africaine dans l'après 11 septembre 2001 : entre résistance, confirmation et renouvellement	322
Titre I: Effets immédiats de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 sur l'approche dialectique de la notion et de l'approche au terrorisme international	323
Chapitre I : Le terrorisme international : une menace à la paix et à la sécurité face à l'hypertrophie normative et administrative du Conseil de sécurité des Nations Unies – Perspectives africaines	324
Section I. La mainmise du Conseil de sécurité sur le terrorisme international : qualification et contrôle administratif (Comité des sanctions)	324
A. Le Terrorisme international : menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXI ^e siècle	324

1. Evolution du lien entre terrorisme et menace contre la paix et la sécurité international	325
2. États Africains et terrorisme : opposition à l'empiètement du Conseil de sécurité sur les compétences de l'Assemblée générale	327
B. Instrumentalisation des comités antiterroristes du Conseil de sécurité : la critique africaine (Comité des sanctions)	329
1. Comité des sanctions 1267 et 1333	330
2. Grievs et propositions des Etats africains au Comité de sanctions du Conseil de sécurité	331
Section II: Analyse du fonctionnement du Comité contre le terrorisme (CCT) selon l'approche africaine et les positions des États africains	333
A. La problématique de la création du CCT	333
1. La Résolution 1373 (2001) et création du Comité contre le terrorisme	333
2. CTC: consensus et transparence, clés contre l'instrumentalisation.....	334
B. Les travaux du CCT au regard de l'approche africaine du terrorisme international.....	337
1. Enjeux du manque de définition et de la nécessité de la recherche des causes du terrorisme international	337
a. Terrorisme : La définition et les causes, priorités africaines	337
b. Face au vide définitionnel : l'approche du CCT.....	339
2. Droits de l'homme et terrorisme : l'approche africaine au CCT	342
Chapitre II : Assemblée générale et doctrine des TWAILS: éléments distinctifs de l'approche africaine face au « nouveau » paradigme de la conception et de la lutte contre le terrorisme	346
Section I : De la résolution 56/1 (2001) à la Stratégie globale contre le terrorisme (Résolution 60/288 de 2006) : affirmation de l'approche africaine face à l'unilatéralisme	347
A. Adoption de la résolution 56/1 (2001) de l'AG: affirmation de l'approche africaine par les Etats africains	347
1. Réactions africaines face aux résolutions 1368 et 1373 du Conseil de sécurité: entre adhésion et réserves	348
2. Approche africaine du terrorisme international : critiques, solutions et appel à une stratégie mondiale concertée	349
a. Eviter les approches ou mesures discriminatoires	350
b. La nécessité d'une définition globale du terrorisme dans une convention générale : exclusion des mouvements de libération, inclusion du terrorisme d'État et recherche des causes sous-jacentes	351
b.1. Adoption d'une convention générale.....	351
b.2. Prise en compte des causes profondes	353

b.3. Genèse d'une approche africaine globale en réponse à l'unilatéralisme américain	355
B. L'Appel des États africains pour une stratégie globale de lutte contre le terrorisme : vers une reconnaissance des causes profondes et de la distinction avec la lutte pour l'autodétermination	355
1. Le terrorisme International : menace commune, stratégie unie	355
2. La Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU : consensus historique et défis persistants de définition et d'approche pour les États africains	359
Section II : Evolution de la doctrine de la position des TWAILers – de la seconde génération – dans l'après 11 septembre 2001	363
A. L'évolution des approches tiers-mondistes du droit international : de la première à la seconde génération des TWAILers et leur analyse du terrorisme international	364
1. L'approche africaine du terrorisme international à travers le prisme des TWAIL : continuités et ruptures entre la première et la seconde génération	364
a. De l'engagement institutionnel à l'analyse critique : les deux générations des juristes TWAIL et leur impact sur le droit international et le terrorisme	364
b. Déconstruire la légitimité : la critique TWAIL du droit international antiterroriste post-11 septembre	367
b.1. Une nouvelle narration pour préparer les esprits	368
b.2. Critique des TWAILS de l'approche de la notion de terrorisme international développée par les grandes puissances	371
2. Terrorisme et droit international : la critique TWAIL de l'hégémonie	374
CONCLUSION	379
Titre II: L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme international depuis le 11 septembre 2001 .	382
Chapitre I. Vers une institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme international	384
Section I. Acte constitutif et catalyseur du 11 septembre : la structuration antiterroriste de l'UA	384
A. L'Acte constitutif de l'UA et le terrorisme : point de départ d'une structuration juridique	384
B. Le 11 septembre comme catalyseur : la structuration de la réponse antiterroriste de l'UA ...	385
Section II : Prisme africain : vers une approche multidimensionnelle de l'antiterrorisme	387
A. De la sécurité à la multidimensionnalité : l'approche africaine de l'antiterrorisme	387
1. Approche générale : d'une approche exclusivement sécuritaire à une approche multidimensionnelle	387
2. Distinction entre terrorisme et lutte de libération nationale	388
3. Recherche des causes profondes du terrorisme	388

B. Institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme international : l'ère post-11 septembre 2001 au sein de l'Union africaine	391
CONCLUSION	394
Chapitre II : Recours à la force contre le terrorisme en Afrique selon l'approche africaine: entre la théorie et la pratique	395
Section I. Recours à la force contre le terrorisme international : cadre juridique de l'UA et conformité au droit international	397
A. Recours à la force sans autorisation dans la lutte antiterroriste en droit de l'UA (article 4h) .	398
1. L' applicabilité de l'Article 4(h) de l'Acte Constitutif de l'UA aux actes de terrorisme : interprétation et conjonction avec les crimes internationaux	399
2. Terrorisme, insurrections et Coups d'État comme menaces à l'ordre légitime et justification du recours à la force en vertu de l'article 4h de l'Acte constitutif de l'UA	401
a. L'Article 4(h) de l'Acte Constitutif de l'UA et la lutte contre le terrorisme : une base juridique potentielle en cas d'insurrection générale	402
b. Article 4 h: Menace grave à l' "ordre légitime" et changements anticonstitutionnels et intervention de l'UA contre le terrorisme	403
B. Intervention sur invitation (ou avec le consentement de l'Etat) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique	410
1. Lutte contre le terrorisme et article 4(j) de l'Acte constitutif de l'Union africaine : une compatibilité contestée avec le droit international du recours à la force	410
2. Le recours à l'assistance militaire dans les conflits armés internes : cadre juridique et enjeux spécifiques en Afrique à l'ère de la lutte contre le terrorisme	415
Section II: Lutte contre le terrorisme en Afrique et recours à la force – Analyse des pratiques des Etats et des opérations de l'UA et de l'ONU du recours à la force contre le terrorisme	418
A. AMISOM et la lutte contre le terrorisme en Somalie.....	420
1. Sur le statut du groupe Al- Shabaab.....	421
2. Intervention armée contre Al-Shabaab: approche coopérative entre organisations sous-régionale, régionale et internationale	422
3. La place de la lutte contre le terrorisme dans les mandats des "opérations de stabilisation" de l'ONU	424
B. Le cas du Mali : Intervention militaire et application des normes de droit international	428
1. L'intervention militaire française au Mali : enjeux juridiques et implications dans un contexte de terrorisme et d'insurrection armée au Sahel	428
2. Sur la question de la demande d'assistance.....	431
	491

3. Sur la question de l'intervention avec autorisation du Conseil de sécurité	432
4. Sur la question de la légitime défense	433
5. Modalités d'exercice de la force dans la lutte contre les groupes terroristes.....	434
6. Évolution des mandats des missions de stabilisation au Mali sous l'influence de la lutte contre le terrorisme	435
C. Boko Haram : recours régional à la force et coordination internationale.....	438
1. Boko Haram, groupe islamiste radicalisé.....	439
2. Formes juridiques des interventions militaires contre Boko Haram.....	441
3. Evolution du mandat de la FMM et lutte contre Boko Haram	449
CONCLUSION DE LA SECTION II	450
CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE LA THÈSE	452
BIBLIOGRAPHIE	457
TABLE DES MATIÈRES	480

Résumé

Cette thèse analyse en profondeur la construction historique, normative et conceptuelle d'une approche africaine spécifique face au terrorisme international, la distinguant fondamentalement de la conception occidentale dominante. Ancrée dans le contexte du droit international des Tiers-Mondes (TWAILS), l'étude retrace l'évolution de cette approche depuis les prémices coloniales jusqu'à l'ère post-11 septembre 2001.

En premier lieu, cette thèse explore l'émergence de cette approche en examinant les travaux pré-indépendance, notamment ceux du BIUDP et de la SdN (Convention de 1937), qui ont établi une définition du terrorisme excluant ou assujettissant les populations et les territoires colonisés par le biais de la clause coloniale. L'étude démontre comment l'accession à la souveraineté des États africains, sous l'impulsion de la première génération des TWAILS, a marqué une rupture dès les années 1970. Agissant comme de véritables « entrepreneurs normatifs », les États du « Grand Sud » ont contesté la définition occidentale, insistant sur la primauté des causes profondes (colonialisme, racisme, apartheid, discrimination) et assimilant l'oppression étatique à des formes de « terrorisme », comme en témoigne la Résolution 3034 (XXVII) de 1972 de l'Assemblée Générale. Cette approche dialectique a longtemps conditionné le développement d'une convention générale et le contenu des instruments sectoriels.

En second lieu, cette thèse analyse l'évolution de cette approche de 1972 à 2001, période marquée par la Guerre Froide et l'adoption de conventions régionales. L'étude confronte les instruments américain (OEA) et européen (Conseil de l'Europe) à la Convention de l'OUA de 1999, qui, tout en condamnant le terrorisme, maintient une clause d'exclusion en faveur du droit à l'autodétermination des peuples. Elle examine également comment les États africains ont milité pour une « approche coopérative, juste et équitable » face aux tentatives d'unilatéralisme et d'instrumentalisation du Conseil de sécurité (notamment dans l'affaire Lockerbie).

Enfin, la thèse se concentre sur l'impact de l'après-11 septembre 2001. Face à l'hypertrophie normative et administrative du Conseil de sécurité (Résolutions 1373 et Comité des sanctions), l'approche africaine s'est affirmée par une résistance institutionnelle, plaidant à l'Assemblée Générale pour une Stratégie mondiale qui intègre la recherche des causes profondes et une définition globale excluant les luttes de libération nationale. Au niveau régional, l'Union Africaine (UA) a institutionnalisé cette lutte, adoptant une approche multidimensionnelle qui dépasse le seul prisme sécuritaire. Le recours à la force contre le terrorisme en Afrique (cas de l'AMISOM, du Mali et de Boko Haram) est analysé à l'aune du Droit de l'UA (Article 4(h)), révélant les tensions entre la théorie de la non-ingérence et la pratique des interventions consenties ou régionales.

En conclusion, cette recherche établit que la spécificité africaine réside dans une lecture constructiviste du droit international, où la lutte contre le terrorisme est envisagée comme un triple impératif – sécuritaire, juridique et structurel – et un levier de construction étatique face aux héritages historiques de l'oppression.