



# Définir le Terrorisme: Défis et Pratiques

---

**20/16**  
Research Series

Adrien Burkhalter

Les opinions exprimées  
dans le présent document ne  
reflètent pas la position du  
Geneva Centre for Security Policy  
ou des autorités suisses.

# Définir le Terrorisme: Défis et Pratiques



## **Le Geneva Centre for Security Policy**

Le Geneva Centre for Security Policy (GCSP) est une fondation établie en 1995, avec 51 Etats membres. Cette dernière vise à promouvoir la paix, la sécurité et la coopération internationale par le biais de cours de formation continue, de publications de recherche appliquée et de dialogues. Le GCSP forme des diplomates, des officiers militaires, des professionnels travaillant dans les institutions internationales, les ONG et le secteur privé dans les domaines relatifs à la paix et à la sécurité internationale.

## **Les Geneva Papers et l'Esprit de Genève**

A travers son engagement pour la paix, Genève est la ville où les organisations internationales, les ONG et les universités ont la possibilité de collaborer et de créer les conditions essentielles pour des débats et actions concrètes. Les Geneva Papers partagent ce même objectif en promouvant une plate-forme de réflexion au dialogue constructif et substantiel.

## **Geneva Papers Research Series**

Le GCSP offre un ensemble de publications intitulées Geneva Papers. Ces Geneva Papers sont composés d'une série de documents de recherche (Research Series), qui s'ajoutent à une série de rapports de conférence (Conference Series). Cette dernière a été lancée en 2008 avec comme objectif d'apporter une réflexion sur les principaux enjeux et débats autour d'un événement organisé par le GCSP.

La série de documents de recherche propose des analyses sur les thèmes liés à la sécurité internationale en respectant une approche qui combine analyse politique et rigueur académique. Cette série vise à approfondir la réflexion sur des questions de sécurité contemporaine et traditionnelle : des questions qui sont pertinentes pour les formations qu'offre le GCSP. Les thèmes proposés englobent les domaines tels que la mondialisation de la sécurité, les menaces de sécurité internationales, les tendances actuelles en matière de conflits et leur gestion, la sécurité transatlantique et européenne, le rôle des institutions internationales en matière de gouvernance de la sécurité et la sécurité humaine.

La série des documents de recherche propose des analyses innovantes, des études de cas, des recommandations et critiques de politiques, dans le but de stimuler des discussions globales.

Les projets de documents de recherche sont soumis à une évaluation par des pairs, membres d'un comité d'examen du GCSP.

Tous les Geneva Papers sont disponibles en ligne sur:

[www.gcsp.ch/Knowledge/Publications](http://www.gcsp.ch/Knowledge/Publications)

Pour plus d'informations, veuillez contacter: [publications@gcsp.ch](mailto:publications@gcsp.ch)

## **À propos de l'auteur**

Adrien Burkhalter est Junior Programme Officer au Geneva Centre for Security Policy (GCSP) où il travaille sur l'interaction entre la sécurité et la politique internationale dans les domaines du terrorisme et de la politique étrangère. Précédemment, il a été stagiaire au Département Fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (DDPS) suisse, où il a contribué aux analyses de renseignement liées au terrorisme ; et il a également occupé une position de collaborateur au Centre Dürrenmatt de Neuchâtel (CDN).

## Table des matières

À propos de l'auteur	6
Préface par Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou	8
Introduction	10
1. La question définitionnelle	12
1.1. Définir le terrorisme : une nécessité pour la communauté internationale	12
1.2. Un problème politique	12
1.3. Une polysémie conceptuelle omniprésente : un capharnaüm sans repères	14
1.4. Circonscrire et délimiter le concept	15
1.5. Terrorisme, terreur et guerre	16
1.6. Les pierres d'achoppement analytiques	18
1.6.1. Neutralité axiologique et le terrorisme : un mariage contre-nature	18
1.6.2. L'insuffisance de données et d'études quantitatives	19
1.7. L'existence de similitudes au sein de l'absence d'une définition	20
1.8. Les éléments essentiels du terrorisme	22
2. Les tentatives définitionnelles d'envergure internationale	24
2.1. Brève généalogie des tentatives infructueuses	24
2.2. Les instruments actuels : un maigre bilan pour les Nations-Unies	25
2.3. Aborder le défi de la définition : utiliser la créativité diplomatique	30
2.4. <i>Agree to disagree</i> : un pas en arrière pour mieux rebondir	31
2.5. Changer la conception des implications d'un consensus sur la définition	32
Conclusion	35
Notes	37
Bibliographie	44
Geneva Papers Research Series	46

## Préface

De toutes les questions qui hantent le débat et les politiques à l'égard du terrorisme, celle de sa définition est la plus ardue. Cette persistance est, en soi, à la fois problématique et révélatrice. Au cours du demi-siècle écoulé, alors que le terrorisme devient une question de plus en plus présente dans les relations internationales et qu'il se manifeste au sein de nombreuses sociétés de par le monde, les tentatives d'y faire face buttent, tôt, sur la double question de *circonscrire sa spécificité* et *nommer sa nature*. Les différences d'appréciation de telle ou telle caractéristique, l'importance attribuée à cette causalité ou celle-ci et la priorité donnée à ce paramètre au lieu de celui-ci se télescopent sans cesse, se jouant, de plus, en parallèle avec la dimension la plus difficile, à savoir celle de la subjectivité. Si tel groupe est considéré terroriste par cet État, il ne l'est pas forcément par cette autre nation et vice-versa. Rapidement, la dynamique dite « *votre terroriste est mon combattant de la liberté* » prend trop facilement forme – et trop aisément fatalisme – asseyant ainsi la nature éminemment politique de cette question et, de fait, ouvre la porte aux désaccords ponctuels qui inévitablement viendront se manifester à l'occasion des différents conflits et épisodes de violence politique.

Cherchant à aller au-delà de ce seul point nodal de subjectivité, le texte qui suit d'Adrien Burkhalter, riche en nuances et précis dans son appréciation, renoue avec cette importante discussion, le faisant à un moment-clé où la question du terrorisme domine plus que jamais l'actualité internationale et où elle déborde de plus en plus sur l'ensemble des questions sociétales, s'illustrant bien au-delà de sa (simple – mais elle ne l'est pas précisément) dimension de violence, allant influencer les questions d'économie et de migration notamment. Aussi, cet examen est le bienvenu. Il est en effet nécessaire de revoir les éléments présidant à ce difficile dossier international alors même que la nature des acteurs terroristes est aujourd'hui en constante mutation et que leur capacité à se réinventer sous des versions inédites – formes hybrides aux confins de la criminalité, du militantisme politique radical et de l'idéologie religieuse – est mise en scène de façon transnationale. Une telle évolution constitue en fait le cheminement qui, toujours et encore, rend cet objet terrorisme difficilement saisissable. Phases, vagues, générations, époques, nous appréhendons invariablement, de loin en loin, le terrorisme par le biais de régénération et de revivification, sans pour autant avoir pu clarifier au préalable sa nature.

Ce problème, note Adrien Burkhalter, est réel et profond, mais il n'est pas complètement inévitable et il n'y a nul besoin d'être démissionnaire face à la complexité. Certes, mais comment, pour autant, résoudre cette redoutable équation ? En la transcendant répond notre analyste. Et c'est le second intérêt que l'on peut trouver à cette analyse qui, après avoir énoncé la difficulté conceptuelle et recensé les épisodes historiques durant lesquels les pierres d'achoppements se sont révélées de réels obstacles en travers d'une formulation internationale, cherche à passer outre ces limites en proposant un *dépassement volontaire* ancré dans une formule « d'accord sur le désaccord » entre les parties (étatiques).

Il est en effet révélateur que cette dimension du terrorisme – comment le nommer ? – a pris le dessus sur l'ensemble des autres questions soulevées par ce type de violence. En laissant la question se déplacer ainsi – comment nommer le terrorisme et non pas *qu'est-il* ou *comment fonctionne-t-il* – nous avons ainsi laissé s'installer par trop facilement les linéaments du désaccord politique là où une compréhension clinique est nécessaire. Aujourd'hui, le piège se ferme sur nous et nous nous retrouvons trop souvent enchevêtrés dans de sinueuses discussions sémantiques où la phraséologie l'emporte sur le sens sociétal à donner à ces vents de violence qui traversent nos sociétés et embrassent toujours plus d'espaces. Définir oui, mais comprendre encore et surtout afin de résoudre.

Adrien Burkhalter évite ces écueils et tend vers précisément cette fin contribuant un texte qui se veut avant tout utile. Aussi, le lecteur trouvera dans cette analyse à la fois un exposé des motifs historique de la non-résolution de la question de la définition du terrorisme, une mise à jour de ce débat à la lumière des récentes discussions, notamment aux Nations-Unies, à propos de la « radicalisation » et de « l'extrémisme violent » ainsi qu'une proposition originale de sortie de cette impasse face à l'un des problèmes de sécurité internationale les plus urgents de notre époque.

*Mohammad-Mahmoud Ould Mobamedou*  
*Directeur-Adjoint, GCSP*  
*Professeur Associé, Graduate Institute*

## Introduction

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme est devenu un phénomène d'ampleur mondiale. Il a bouleversé l'architecture sécuritaire des États en commençant par les États-Unis après la chute des deux tours du World Trade Center. En France, les attentats de janvier 2015 au comité de rédaction du magazine satirique *Charlie Hebdo* et les attaques meurtrières revendiquées par la même organisation terroriste – l'État islamique – lors de la soirée du 13 novembre 2015 à Paris ont annoncé un renouveau du terrorisme sur le continent européen. Aujourd'hui, de fait, le terrorisme n'épargne aucun continent et est devenu omniprésent dans l'actualité mondiale. À l'instar des pays ciblés par des attentats dits « terroristes », la communauté internationale est alarmée par l'augmentation des conflits non conventionnels utilisant la violence politique pour renverser la position dominante des détenteurs de la violence légitime. Aussi, le terrorisme a émergé comme une mauvaise herbe sur l'ensemble du globe et l'engrais procuré par les conflits au Levant, la déstabilisation au Sahel, la fragilisation des États de l'Afrique du Nord après le printemps arabe et l'interventionnisme unilatéral a eu comme conséquence d'alimenter et de propager ce fléau. Pourtant, la cessation des activités par les tigres tamouls au Sri Lanka (1976-2009), la disparition quasi-totale du terrorisme nationaliste en Europe et l'affaiblissement d'Al Qaïda après la mort de son leader, Oussama Ben Laden, en 2011 auraient pu conduire à un essoufflement de la violence politique. Nonobstant, le terrorisme est doté de racines profondes envahissant aisément un terrain propice à son développement, comme nous avons pu l'observer notamment par la naissance de l'organisation de l'État islamique dans la République d'Irak, fragilisée par les conflits, et dans la République arabe syrienne déchirée par la guerre civile. Malgré l'omniprésence de conflits asymétriques ciblant les innocents, le terrorisme demeure un concept indéfini évoquant des réticences et les contestations de toutes parts.

La question du terrorisme a récemment été abordée de nouveau aux Nations Unies (ONU) dans le cadre du plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (PVE)<sup>1</sup> présenté le 15 janvier 2016 par le Secrétaire général et lors de la conférence de Genève sur la prévention de l'extrémisme violent co-organisée par les Nations Unies et la Suisse, les 7 et 8 avril 2016. Bien que le sujet continue à être présent dans les arènes internationales, la signification du « terrorisme » en soi n'est plus, pour autant, complètement au cœur des réflexions<sup>2</sup>. Néanmoins, il est primordial que la problématique définitionnelle redevienne un enjeu central au sein de la communauté internationale : d'une part, l'absence d'une définition universelle porte préjudice à la stratégie mondiale de la lutte contre le terrorisme, d'autre part, le vide juridique crée par la non-existence d'une définition universellement acceptée permet de mettre en œuvre en toute impunité des politiques gouvernementales de contreterrorisme violent les droits fondamentaux des individus – les droits de l'homme et le droit international humanitaire. Ainsi, l'enjeu de la définition du terrorisme dépasse le débat scientifique. Le présent texte argue que *la définition est l'un des éléments fondamentaux permettant de réduire le terrorisme* et qu'elle représente donc un défi majeur de notre époque. Pour repenser la problématique définitionnelle sous le prisme d'une analyse conceptuelle et historique, nous procéderons de la manière suivante.

Dans un premier temps, une réflexion critique présentera les conséquences des désaccords sur le concept du terrorisme et l'urgence d'établir un consensus sur ce terme controversé. Autrement dit, nous nous préoccupons de la nécessité d'obtenir un consensus sur la définition du terrorisme au sein du droit international régissant la communauté internationale. De surcroît, la problématique de l'absence d'une définition universelle du terrorisme est abordée à travers une réflexion critique, expliquant les pierres d'achoppement et obstacles relatifs à la problématique conflictuelle de la signification du terrorisme. Subséquemment, les difficultés inhérentes, historiques et politiques, seront analysées afin de saisir la complexité de ce terme établissant un véritable casse-tête au sein de la communauté internationale.

Dans un deuxième temps, il s'agira de présenter synthétiquement les tentatives infructueuses relatives à la définition du terrorisme de la communauté internationale et scientifique tout en explicitant brièvement les instruments juridiques actuels. De surcroît, des idées seront soumises, dans cette partie, afin d'établir des pistes pouvant désamorcer un problème que l'on peut considérer comme éminemment politique.

## 1. La question définitionnelle

### 1.1 Définir le terrorisme : une nécessité pour la communauté internationale

À l'heure actuelle, la résurgence du terrorisme sur l'ensemble du globe n'épargne aucun pays. Les États européens, ménagés depuis la réduction significative du terrorisme alimenté par des causes nationalistes durant les années 1970 et 1980, doivent désormais faire face à la survenue d'un terrorisme transnational qui trouve sa source dans un mélange de mondialisation, d'impérialisme et de religion guidée par une exégèse abusive des textes. Ainsi, l'interrogation à l'égard du terrorisme n'est plus seulement une nécessité des pays dits « fragiles » pouvant s'illustrer par la corne de l'Afrique, au Sahel ou encore dans l'archipel de Mindanao, mais également en Europe et aux États-Unis d'Amérique. De surcroît, le Moyen-Orient est une cible récurrente d'attentats fomentés par l'État islamique et d'autres organisations. De ce fait, il est important que les États souverains et la communauté internationale puissent, à travers les Nations-Unies, parvenir à une définition du concept et que le spectre d'action de celle-ci puisse s'installer de manière universelle, tant chez les États que chez les groupes agissant à l'encontre des gouvernements. Cette nécessité est, d'une part, une condition fondamentale pour réduire la violence politique et, d'autre part, un élément essentiel pour endiguer la détérioration de la légitimité de l'État.

Le dilemme n'est pas simplement de saisir la nécessité d'agir au sein des Nations Unies pour désamorcer le terrorisme, mais de réunir les pays sous une seule définition du terrorisme. Il est impossible d'éradiquer deux cents terrorismes différents propres à chaque nation<sup>3</sup>. De ce fait, le premier obstacle consiste à *s'entendre* sur ce terme et à entamer le processus d'un *consensus* pour finalement agir *en commun* pour arriver à des résultats *concrets*.

### 1.2 Une problème politique

Les méfaits perpétrés par les groupes terroristes ont engendré une recrudescence et une expansion des politiques de contre-terrorisme et ont enclenché une politique de *hard power*<sup>4</sup> ayant pour but d'endiguer le terrorisme. Le bilan partiel des actions entreprises au cours des dernières années est controversé et amène parfois des résultats inverses à ceux escomptés. À travers l'intervention en Afghanistan (2001) et en Irak (2003), les États-Unis d'Amérique ont affaibli des pays mais guère le terrorisme, lequel fonctionne comme « un parasite », selon le terme du politologue Benjamin Barber<sup>5</sup>. Affaiblir une entité terroriste avec des bombardements intensifs parvient, au meilleur des cas, à atténuer temporairement le problème, mais ne le résoudra nullement. Au contraire, les implications d'une guerre déstabilisent les zones limitrophes et donnent ainsi plusieurs opportunités au parasite. Ce dernier va se multiplier commodément sur d'autres pays déstabilisés qui feront des excellents hôtes<sup>6</sup>. D'une part, l'émergence du terrorisme sur l'ensemble des pays de l'Afrique du Nord durant les années 2000 a notamment démontré ce processus de changement d'hôte, mais, d'autre part, le parasite s'adapte rapidement ne se préoccupant guère des actuelles frontières originaires de la période coloniale à l'instar de l'organisation de l'État islamique. De surcroît, le terrorisme ne reconnaît pas les règles inscrites par un État jugé oppresseur et, ainsi, les terroristes

conçoivent le monde de manière asymétrique. Conséquemment, la négation par les terroristes des capitaux de l'État porte atteinte aux fondements du pouvoir et de leur légitimité. Dès lors, ils constituent objectivement un contre-pouvoir, une sorte d'alternative érodant les fondations de l'État.

L'ancien leader d'Al Qaida, Oussama Ben Laden, affirmait, par exemple, dans un de ses messages en date du 15 avril 2004 que son organisation cesserait ses activités à l'encontre des États-Unis si la première puissance mondiale arrêta de tuer « les siens »<sup>7</sup>. Autrement dit, Ben Laden a désigné les États-Unis comme étant le responsable du règne de la terreur à l'égard de sa fratrie et, à l'inverse, son groupe – Al Qaida – agissait telle une institution politico-judiciaire autoproclamée procurant à son sens la protection nécessaire pour les musulmans<sup>8</sup>.

Par ailleurs, le Patriot Act adopté aux États-Unis en octobre 2001 et la mise en place de l'état d'urgence prolongée en France depuis juillet 2016<sup>9</sup> annonce la nouvelle ère d'un contre-terrorisme mettant en œuvre des politiques pouvant potentiellement poser des questions de fond relatives au respect des droits de l'homme à l'intérieur même du territoire du pays combattant le terrorisme. « L'interne » comme « l'externe » sont, ici, appelés à être sous le joug du terrorisme. A priori, la France a, depuis les attaques de 2015, installé possiblement une politique historiquement amnésique. Ainsi, elle installe à certains égards une politique discriminatoire pouvant potentiellement violer certaines dispositions des droits de l'homme<sup>10</sup>. Les enseignements de l'histoire doivent rester un point cardinal de toute réflexion avisée et porter encore davantage sur les interrogations relatives à la violence politique. Dans un tel contexte, les bévues ont des conséquences funestes et difficilement remédiables. La guillotine a eu raison de Robespierre. Actuellement, il n'est plus question de perdre une tête, mais d'aliéner l'État de droit, lequel est une condition *sine qua non* du respect du contrat social au sens rousseauiste. Le recouvrement du consentement du peuple et le respect des minorités sont des parois épaisses pouvant prévenir l'État de l'émergence de la violence politique. En d'autres termes, ces dernières agissent de concert pour prévenir la survenue de l'extrémisme violent au sein de la société, car ces deux composantes primordiales de l'État de droit surpassent la violence comme méthode de réparation des griefs d'une communauté ou d'un individu. Par ailleurs, la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, adoptée par les États membres en septembre 2006, affirme que le respect des droits de l'homme permet renforcer ses efforts dans la lutte contre le terrorisme. C'est un des quatre axes principaux de sa stratégie<sup>11</sup>. Il faut aussi rappeler que les violations des droits de l'homme lors d'opérations de contreterrorisme peuvent s'avérer contreproductive et néfaste pour atteindre l'objectif principal : la réduction du terrorisme<sup>12</sup>.

Dans la même optique, Sudha Setty, professeur en droit à l'Université de Western New England, explicite les implications d'une absence de définition et des conséquences de l'existence de juridictions exceptionnelles lorsqu'il s'agit de terrorisme dans les propos suivants. « *In the United States and other nations, being labeled a terrorist carries different consequences – ranging from trial in a specialised court to a delay in or denial of access to*

*counsel and other pretrial constitutional protections, restrictions on freedom of expression or weakened constitutional protections of privacy rights in the home. In countries, facing serious national security threats, the label of terrorism can have a deep and meaningful effect on those deemed to be 'terrorists' and on counterterrorism law and policy as a whole* »<sup>13</sup>. Ainsi, étiqueter et dénommer un groupe de terroriste est aussi une arme politique – détenue majoritairement par l'État – débloquant un arsenal de mesures d'exceptions.

En d'autres termes, la compréhension sur les pierres d'achoppement concernant les raisons de la naissance des différentes significations du terrorisme est une *inquiétude essentielle* pour dépasser ce casse-tête. Ainsi, l'impératif pour se prémunir contre une menace est en premier lieu de la comprendre conceptuellement, à l'instar des enseignements de Sun Tzu ; « *qui ne réfléchit pas et méprise l'ennemi sera vaincu* ». Sun Tzu avait bien saisi que pour vaincre l'adversaire, il faut impérativement *penser en amont*, afin d'éviter d'agir aveuglément et risquer d'être le vaincu. Ses instructions nous conduisent donc indirectement à une question immanquable : qu'est-ce que le terrorisme ? Cette interrogation peut sembler prosaïque, mais les questions les plus simples sont souvent les plus ardues. Dans ce cas, il s'agit d'un problème pour la communauté internationale en raison d'une subjectivité politique intrinsèque aux États. « *Les problèmes apparemment juridiques rencontrés dans les tentatives de définition du terrorisme sont, à la vérité, avant tout des problèmes politiques* »<sup>14</sup>.

### 1.3 Une polysémie conceptuelle omniprésente : un capharnaüm sans repères

Le terrorisme est un concept impliquant un contentieux scientifique important. Certes, les concepts scientifiques renvoient souvent à des conflits académiques, mais, pour la plupart d'entre eux, un consensus a tendance à émerger. Ce n'est point le cas pour le terrorisme. L'interrogation sur ce terme est omniprésente et la pluralité des significations à l'égard de ce concept ne cesse d'alimenter les frustrations. De sorte, l'utilité de ce terme est mise à rude épreuve dans les arènes des relations internationales. Autrement dit, le terrorisme est un des concepts les plus polysémiques relevant des sciences sociales et de la pratique des relations internationales.

De surcroît, elle est utilisée maintes fois comme une arme par les États et non pas comme un instrument de compréhension pour saisir la complexité de l'émergence de la violence. Il faut aussi noter que l'utilisation erronée et abusive du terme terrorisme se retrouve dans les deux camps – l'État et les séditions. Incontestablement, l'instrument étatique va étiqueter de « terroriste » les fomenteurs d'un acte de violence remettant en cause les fondements du pouvoir. De manière analogue, l'autre camp objectera de manière dirimante à l'égard de cette labellisation et, à son tour, les dépourvus de la violence légitime considéreront l'État comme un Léviathan régnant uniquement par la terreur au sens hobbesien. « *This insidious and wholesale use of the term for political advantage continues to confound the quest for a definition* »<sup>15</sup>, note, à cet égard, Tal Becker. Par ailleurs, Ben Laden, l'ancien dirigeant d'Al Qaïda, avait noté l'ambiguïté du concept dans les propos suivants : « *We would like to inform*

*you that labelling us and our acts as terrorism is also a description of you and of your acts. Reaction comes at the same level as the original action. Our actions are but a reaction to your act, which are represented by the destruction and killing of our kinsfolk in Afghanistan, Iraq and Palestine* »<sup>16</sup>. En conséquence, le terme usité à travers ce prisme est presque exclusivement un instrument politique adoptant une vision réductrice et manichéenne. En d'autres termes, l'incapacité de trouver un consensus à l'égard de ce concept controversé érode non seulement le système westphalien ayant créé les structures de la monopolisation de la violence légitime au sens wébérien, mais aussi les possibilités de pacifier les conflits. De plus, une des conditions fondamentales à une négociation avec les terroristes est de les dédramatiser afin de lancer un processus potentiellement viable<sup>17</sup>.

#### **1.4 Circonscrire et délimiter le concept ou la recherche de l'exhaustivité**

Si le terrorisme est défini de manière large par les scientifiques, c'est essentiellement afin de tenter de couvrir l'ensemble des actes terroristes. Or, ceci n'aide pas à démystifier le socle normatif provenant des sources profanes. Autrement dit, avec ce faux-fuyant, les définitions de ce genre auront tendance à utiliser le terme de « violence politique », afin d'englober l'intégralité des actes potentiellement admissibles dans la catégorie du terrorisme. Bien que ces définitions n'en soient pas moins intéressantes, elles ont le désavantage d'être (i) souvent tautologiques, (ii) trop larges et (iii) comprennent les groupes politiques opposés au gouvernement de manière systématique. Ainsi, Paul Wilkinson définit le terrorisme de la manière la plus élémentaire : « *The systematic use of violence and intimidation to coerce a government or community into acceding to specific political demands* »<sup>18</sup>. Par ailleurs, la définition de la stratégie nationale de sécurité des États-Unis comporte des similitudes avec celle de Wilkinson. Cette dernière ajoute la notion des cibles innocentes ; « *Premeditated, politically-motivated violence perpetrated against innocents* »<sup>19</sup>.

Dans les deux définitions énoncées ci-dessus, le terrorisme n'est pas complètement délimité et ne peut être opératoire, car l'exhaustivité est telle que l'on pourrait impliquer malencontreusement ce terme à des factions politiques ou à d'autres groupes qui ne sont pas réellement des terroristes au sens où nous l'entendons communément. Par exemple, l'organisation Sea Shepherd visant à préserver la faune marine à travers des actions politiques – harcèlement de baleiniers japonais, utilisation de grenade nauséabonde, sabotage d'hélices de chalutiers – comporte dans son action certains éléments qui peuvent objectivement se rapprocher du terrorisme ou possiblement être qualifiés de terroristes. Ainsi, le 26 février 1980, Sea Shepherd a coulé le baleinier chypriote *Sierra* dans le port de Lisbonne au Portugal avec une charge sous-marine<sup>20</sup>. De surcroît, selon les juridictions japonaises et les définitions du terrorisme se rapportant aux agences de sécurité telles que le Federal Bureau of Investigation (FBI) américain<sup>21</sup>, Sea Shepherd, qui est basée aux États-Unis, s'apparenterait à de l'éco-terrorisme ou à du terrorisme maritime. Cependant, cette organisation n'a jamais été clairement définie comme étant terroriste, car la frontière entre action politique de militantisme et simple piraterie est sinueuse et difficile à distinguer<sup>22</sup>. En dépit du fait que le

*modus operandi* de Sea Shepherd comporte une dimension stratégique plutôt que tactique se rapportant à du terrorisme maritime, comme l'illustre Hugues Fudeline, il serait discutable de qualifier Sea Shepherd comme étant une organisation terroriste au même titre que l'organisation de l'État islamique ou l'ETA basque. Toutefois, il est important de noter qu'il est impossible d'être catégorique sur ce sujet en raison – et c'est le cœur du problème – de l'absence d'une définition universelle du terrorisme. Plus précisément, le précité spécialiste des questions maritimes opère une distinction claire entre les différentes dimensions de la manière suivante : « [P]our déstabiliser les opinions publiques et contraindre les instances de décisions, les terroristes disposent de deux approches qui diffèrent par leurs objectifs. La plus opérant au plan médiatique consiste à commettre des attentats dirigés directement contre les populations. La plus insidieuse, mais aussi le plus efficace sur le long terme, cible l'économie. Le premier, l'action directe, peut être qualifié de « tactique » ; son impact est limité dans le temps et dans l'espace. Le second veut atteindre indirectement, mais de façon durable, des populations entières dans leur niveau de vie. C'est un terrorisme de portée 'stratégique' »<sup>23</sup>. Le cas de Sea Shepherd naviguant à la frontière en piraterie, militantisme écologique et terrorisme représente déjà un casse-tête. En revanche, il est certain que la dénomination de terroriste faite par une agence de renseignements ne suffit pas à marginaliser l'organisation et qu'elle poursuit son action sur le globe.

### 1.5 Terrorisme, terreur et guerre

S'il ne faut pas donc se limiter à une seule définition académique, on peut largement concevoir le terrorisme « opérationnellement » comme l'entend l'historien Patrice Gueniffey, à savoir « une stratégie mettant en œuvre une quantité de violence à l'intensité variable, dans le but de provoquer le degré de terreur jugé nécessaire à l'accomplissement d'objectifs dont le terroriste estime qu'il ne peut les atteindre par d'autres moyens »<sup>24</sup>. Évidemment, cette description du terrorisme ne prétend pas surpasser les autres et pourrait même être qualifiée de tautologique, puisqu'elle définit le terrorisme selon « la terreur » sans expliciter cette dernière. Aussi, est-il utile de s'arrêter sur ce dernier terme. Selon Clausewitz, repris par le politologue Philippe Moreau Defarges, « la terreur couvre toute politique par laquelle un État, afin de maintenir une population dans l'orbite de son pouvoir, utilise systématiquement la peur »<sup>25</sup>. Ledit politologue conçoit la terreur comme un instrument de domination maintes fois utilisés par les dictateurs, par exemple Gengis Khan ou par les États autoritaires, tel le Kampuchéa démocratique, afin d'appliquer leurs schémas hiérarchiques à la population. Selon la définition de terreur de Clausewitz, il serait possible de prétendre que le terrorisme d'État fonctionne ainsi. Cette question renvoie au statut du terrorisme d'un point de vue juridique au niveau international. Cependant, nous n'allons pas nous attarder maintenant sur cette interrogation afin de nous diriger davantage sur la terreur insufflée par les terroristes « non-étatiques ». Néanmoins, il est important de mentionner que « l'orthodoxie » – la doctrine des États – adopte une posture *excluant* l'État dans toutes définitions du terrorisme, par exemple la Société des Nations (SDN) en novembre 1937, pour supprimer une

potentielle labellisation pouvant potentiellement amoindrir les actions gouvernementales ; or, le fait existe qu'un acte étatique, tel que le bombardement de l'hôpital de Médecins sans frontières à Kunduz en Afghanistan le 3 octobre 2015, soit qualifié de crime de guerre, voire de terrorisme. De sorte, le terrorisme non-étatique n'est pas nécessairement un pléonasme.

Généralement, la fonction de terreur s'inverse et ne vise plus à maintenir une population dans l'orbite de l'État lorsqu'il s'agit d'un terrorisme perpétré par des groupes non-étatiques. L'état de terreur provoquée par les terroristes ne vise pas à rendre les gens dociles, mais à les rendre conscients d'une réalité dédaignée<sup>26</sup>. Moreau Defarges entend le terrorisme comme étant similaire à la guerre. Toute guerre est un duel, une épreuve brutale, visant à désigner un vainqueur et un vaincu, un fort et un faible<sup>27</sup>. En effet, on peut, en ce sens, considérer que la guerre et le terrorisme sont similaires, car ils renvoient tous les deux à des conflits. Cependant, il est peut-être inopportun d'en arriver à cette conclusion à ce stade. Ariel Merrari conçoit la guerre et le terrorisme comme deux actions ayant des statuts différents bien qu'ils ne soient pas si éloignés sur certains points. La citation suivante permet de nous éclairer sur cette assimilation – guerre et terrorisme – parfois hasardeuse et liée dans des discours présidentiels à l'instar de l'ex-président américain George W. Bush. (2000-2008) « *Le terrorisme ne diffère pas des autres formes de guerre lorsqu'il prend des non-combattants pour cibles. Cependant, plus que toutes les autres formes de guerre, il enfreint systématiquement les lois de la guerre internationalement reconnues. La guérilla et la guerre conventionnelle ignorent souvent ces lois, mais le terrorisme les viole à la fois en refusant de faire la distinction entre combattants et non-combattants, et, s'agissant du terrorisme international, en ne tenant pas compte des limites des zones de guerre* »<sup>28</sup>.

Le président Bush aura rendu la frontière entre la guerre et le terrorisme encore plus sinieuse en décrétant en 2001 une « guerre globale contre le terrorisme ». Cette rhétorique a bouleversé la compréhension des deux notions. « *The Global War on Terror raised familiar and longstanding concerns about labelling and stereotyping opponents as well as puzzlement about just what and who the enemy was. How could the United States go to what against a method of violence (terrorism) or an emotional state (terror)?* »<sup>29</sup>, note, à cet égard, la politologue Martha Crenshaw.

De surcroît, peu après les attentats de Paris du 13 novembre 2015, le gouvernement français a repris cette rhétorique. Ainsi, une similitude entre la réaction de l'administration Bush en 2001 et celle du gouvernement de François Hollande en 2015 existe et cristallise la confusion à l'égard de la signification du terrorisme. En soi, la guerre renvoie à des conflits conventionnels et majoritairement étatiques ; « [cependant,] *comme la terreur et le terrorisme, la guerre est un pari : celui qui déchaîne la violence calcule que le prix qu'il paiera sera inférieur au gain qu'il fera en cas de succès* »<sup>30</sup>.

Concernant la déclaration de guerre contre le terrorisme de l'ancien président américain, le politologue Anthony Richards trouve la formule de George W. Bush illogique et erronée.

« Yet, even if one assumed that political terror, or terrorism, was the target of this « war » there are still problems. Fundamentally, how can one declare a war on a method? For terrorism is not an enemy. It is a tactic »<sup>31</sup>. « Terreur », « terrorisme », « guerre », « combattant pour la liberté », les termes s'enchevêtrent encore et toujours sans vraiment donner une compréhension claire du terrorisme. Plusieurs problèmes ont été posés pour interpréter ce terme. Il s'agit maintenant d'énoncer certaines raisons expliquant la non-existence d'un accord sur la définition conceptuelle du terrorisme.

## 1.6 Les pierres d'achoppement analytiques

### 1.6.1 Neutralité axiologique et terrorisme : un mariage contre-nature

Le premier problème majeur concerne la subjectivité des définitions. Certes, la neutralité axiologique pure est rarement de mise, cependant, les définitions subjectives peuvent être objet d'instrumentalisation. « Les États tentent d'inclure dans cette définition les activités de leurs ennemis et d'y exclure leurs propres activités et celles de leurs alliés »<sup>32</sup>. En d'autres termes, la question du monopole de la violence légitime est posée via le terrorisme. De fait, les États conçoivent des définitions péjoratives du terroriste, afin de distinguer les violences politiques légitimes de celles illégitimes. « Ce qui détermine si l'usage de la violence à des fins politiques peut être considéré comme un acte terroriste dépend de la légitimité accordée aux causes défendues »<sup>33</sup>. Ainsi, la subjectivité intégrée dans la fabrication du terme terrorisme se calque principalement sur un jugement de valeur propre à une morale découlant des contextes culturels propres à chaque nation.

Par ailleurs, l'indépendance des universitaires est une condition *sine qua non* à l'édification d'une science indépendante de l'État et tout particulièrement sur la thématique du terrorisme. Ainsi, la communauté scientifique doit savoir garder ses distances des autorités concernant la recherche sur le terrorisme, car il est primordial que la nature scientifique de l'analyse dépasse les considérations politiques afin d'évacuer les biais subjectifs et instrumentalisants. « The role of academic research and writing on terrorism should not, even in democracies, be confined to providing intellectual support to consolidate the rule of those in power. Rather, social scientists should seek to 'speak truth to power' as well as to the 'powerless' and those who identify with and fight for their causes »<sup>34</sup>. Afin de cesser de buter sur cette difficulté, il serait avisé de définir des critères précis qui permettraient d'édicter objectivement ceux se remettant à des activités terroristes et ceux agissant avec des actions protestataires. La subjectivité persistante pose, en effet, un problème conséquent dans l'adoption d'une définition au sein de la communauté internationale. Les réticences à l'égard de ce concept sont maintenues largement en raison de la subjectivité inhérente à ce terme. « The international community, then, has found it difficult to agree upon a definition because it has all too often depended upon who the perpetrators are. The potential for terrorism as an analytical concept that can be applied universally has been limited because, in the

*battle for legitimacy, it has predominantly been exploited and deployed as a subjective and pejorative label that has often been applied to those who are fighting for a cause one disagrees with* »<sup>35</sup>.

Il est également difficile d'appliquer une neutralité axiologique lorsque la signification du terrorisme est tributaire de son contexte temporel à l'instar de concepts tels *le développement*, *la diplomatie* ou encore *la démocratie*. Ainsi, les termes changent parfois drastiquement de sens au fil du temps. Le concept de démocratie illustre bien cette problématique. La démocratie était entendue par Montesquieu de la manière suivante : « *le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie* »<sup>36</sup>. En d'autres termes, « *La démocratie de représentation est passée de l'oxymore au pléonasme* »<sup>37</sup>, car, actuellement, le concept renvoie majoritairement à des systèmes démocratiques de représentation – gouvernement représentatif de la population. Quant au tirage au sort, il a quasiment disparu de nos jours<sup>38</sup>. On peut remarquer le même phénomène avec le terrorisme. Ce dernier faisait référence originellement au régime de terreur de Robespierre. « *The term « terrorism » was coined during the French Revolution. The systematic execution of all those presumed to be enemies of the republic came to be known as the Reign of Terror* »<sup>39</sup>, rappelle, à cet égard, le professeur Lori Underwood. Aujourd'hui, il est question notamment de groupes mobilisant une violence politique contre des innocents pour frapper indirectement un État jugé oppresseur avec des techniques contemporaines. « *Le terrorisme évolue avec la diffusion des savoir-faire, il est généralement à la pointe des découvertes scientifiques et techniques. Il suit les progrès des moyens de sûreté et s'assure toujours de la valeur de ses effets médiatiques.* »<sup>40</sup> Ainsi, le changement de connotation au fil des époques, en raison de l'évolution de notre contexte culturel et technologique, constitue un autre obstacle lié à la difficulté de la neutralité axiologique.

### ***1.6.2 L'insuffisance de données et d'études quantitatives dans les recherches académiques***

Le problème méthodologique s'impose dans la fabrication du concept du terrorisme. Si la méthodologie est problématique, c'est que les sources premières sont traditionnellement relativement ardues à trouver et à examiner.<sup>41</sup> Cela s'explique par le fait que les activités terroristes sont illégales et rarement transparentes. Néanmoins, récemment, l'organisation de l'État islamique a introduit une rupture en raison de son appareil médiatique important. La communication par les réseaux sociaux et Internet est une source considérable d'information pouvant être utilisée dans des analyses quantitatives sur la question. De plus, l'État islamique publie profusément des films de propagande dénotant un professionnalisme impressionnant. Des drones et un équipement de pointe sont usités pour les futures publications à l'instar de compagnies de marketing. L'utilisation des nouvelles technologies et des médias sociaux – Twitter, YouTube, Facebook – fait évoluer les méthodes du terrorisme postérieur au 11 septembre 2001<sup>42</sup>. Le temps des cassettes vidéo utilisées par Ben Laden est

révolu. Certes, l'organisation de l'État islamique atténue la problématique des sources pour les chercheurs, mais cela reste, nonobstant, un point encombrant le travail des chercheurs. De surcroît, ces derniers ont tendance à se répéter entre eux ou à s'inspirer d'institutions qui ont créé des notions qui vont se perpétuer par le jeu des citations, ce qui engendre un cercle d'erreurs continues.

Bien que les études sur le terrorisme se bornent à utiliser davantage de sources quantitatives, pour non seulement améliorer la compréhension du phénomène mais aussi pour atteindre la plénitude dans la rigueur scientifique, elles ont tendance à rester dans l'imprécision. Dans cette perspective, Gary LaFree, Laura Dugan et Erin Miller expliquent la naissance de la base de données sur le terrorisme – the Global Terrorism Database – énumérant l'ensemble des actes terroristes depuis 1970. Cette base de données est maintenue par le National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), basé à l'Université du Maryland et fonde une avancée considérable pour résoudre en partie ce problème lié aux sources<sup>43</sup>. Toutefois, l'absence de définition concernant le terrorisme inscrit un biais dans le recensement des actes terroristes et met à l'épreuve directement la méthodologie à adopter. Une approche quantitative dénuée de biais métrologiques est, certes, impossible, mais une définition claire permettrait d'établir une liste exhaustive dénuée de toute ambiguïté.

Le problème de l'analyse via le manquement de source est énoncé par le professeur Mohammed-Mahmoud Ould Mohamedou analysant le terrorisme contemporain et particulièrement l'organisation Al Qaida: « *[A]n invisible college of terrorism researchers, as Magnus Ransborg put it, replayed with al Qaeda a perennial deficiency in this academic field through which they often recycled empirical information, some with questionable credibility and precision, and interchanged context, frequently without sufficient regard for situational, political, social or security specificity* »<sup>44</sup>. En outre, la pluralité des genres de terrorisme – terrorisme religieux, terrorisme politique, éco-terrorisme – et, enfin, les problèmes linguistiques relatifs à la signification du mot « terreur » ou « terroriste » dans les différentes langues et cultures conduisent à des obstacles supplémentaire pour aboutir à une définition<sup>45</sup>.

### 1.7 L'existence de similitudes au sein de l'absence d'une définition

*« If the international community or any individual state is to address the problem of terrorist activity, it must first define terrorism's parameters. This foundational question is of the utmost importance in determining who a state or international body will consider a terrorist and, therefore, who will be subject to the stricter laws, diminished rights protections, and harsher penalties that are concomitant with the designation of "terrorism." »*<sup>46</sup>

Les difficultés énoncées précédemment expliquent partiellement l'échec d'une définition universelle au sein de l'organisation des Nations Unies et au sein des chercheurs. Cependant, on peut remarquer statistiquement des similitudes dans les définitions relatives au terrorisme. Par exemple, le terme de « violence » figure à hauteur de 83,5 % dans l'ensemble des définitions du terrorisme. Les termes suivants ont eux aussi une haute représentation pour

définir le terrorisme : « politique » (65%), « peur » (51%), « menace » (47%)<sup>47</sup>. De fait, l'analyse de la définition du terrorisme sous la perspective du débat conceptuel ne peut guère engendrer de résolution des problèmes méthodologiques et épistémologiques. Certes, les problèmes persistants du terrorisme engendrent chez certains chercheurs la tentation de déclarer que le concept n'est pas opératoire et se conçoit comme un fourre-tout dans les sciences sociales. C'est dans le mélange entre violence politique et terrorisme que la confusion des termes pose le plus de problèmes. « [Autrement dit], *le terrorisme est employé comme synonyme de rébellion, de batailles de rues, de lutte civile, d'insurrection, de guérilla rurale, de coup d'État et autres. L'usage sans discernement du terme gonfle non seulement les statistiques, mais rend la compréhension du caractère spécifique du terrorisme et la façon d'y faire face beaucoup plus complexe* »<sup>48</sup>. Selon Ariel Merari, les définitions gouvernementales et scientifiques s'accordent majoritairement sur les trois éléments suivant : « [...] *l'usage de la violence, les objectifs politiques et l'intention de semer la peur dans une population cible* »<sup>49</sup>.

Le tableau suivant illustre les concepts plus souvent cités pour définir le terrorisme selon la recherche effectuée par Alex P. Schmid et Albert J. Jongman. Ces derniers ont recueillis 109 définitions du terrorisme entre 1936 et 1981.

<b>Table 1 : Fréquence des termes usités pour définir le terrorisme</b>		
1.	Violence, force	83,5%
2.	Political	65%
3.	Fear, terror	51%
4.	Threat	47%
5.	Psychological effects	41,5%
6.	Victim-target differentiation	37,5%
7.	Purposive, planned, systematic, organised action	32%
8.	Method of combat, strategy, tactic	30,5%
9.	Breach of rules and humanitarian constraints	30%
10.	Coercion, extortion, induction of compliance	28%
11.	Publicity	21,5%
12.	Arbitrariness ; impersonal, random character ; indiscrimination	21%

13.	Civilians, non-combatants, neutrals, outsiders as victims	17.5%
14.	Intimidation	17%
15.	Innocence of victims	15.5%
16.	Group, movement, organisation as perpetrator	14%
17.	Symbolic aspect, demonstration to others	13.5%
18.	Incalculability, unpredictability, unexpectedness of occurrence of violence	9%
19.	Clandestine, covert nature	9%
20.	Repetitiveness, serial/campaign character of violence	7%
21.	Criminal	6%
22.	Demands made on third parties	4%

*Source : Adapté d'Alex Peter Schmid et Albert J. Jongman, 1998<sup>50</sup>.*

### 1.8 Les éléments essentiels du terrorisme

Après avoir relevé certains éléments posant des complications au travail définitionnel et des similitudes, attelons-nous à répondre de plus près à la question principale : qu'est-ce que le terrorisme ? Le terrorisme est avant tout une stratégie de communication. La violence est l'ultime moyen usité, afin de faire passer un message aux concernés. Par exemple, l'opération menée par l'organisation Septembre Noir lors des Jeux Olympiques de Munich en septembre 1972 relevait d'une stratégie de communication. Les acteurs palestiniens visaient la libération de prisonniers (palestiniens et allemands) détenus en Israël et en Allemagne. L'exemple d'Israël et de la Palestine est toujours sujet à controverse. Chacun des deux belligérants traite réflexivement l'autre de terroriste tout en qualifiant ses propres actions de légitimes et de justes. Ceci illustre l'utilisation politique du terme « terrorisme ». Le phénomène n'est pas rare. Le terrorisme est apparu bien avant dans cette région. Historiquement, les premières apparitions du terrorisme ont eu lieu en Palestine. Une organisation juive – les Zélotes<sup>51</sup> – rejetait l'occupation romaine pour obtenir une indépendance et une pratique religieuse conforme à ses pensées. Leur méthode pour imposer la terreur était simple : les Zélotes poignardaient des citoyens lors de rassemblements de foules dans la journée<sup>52</sup>. Les exemples mentionnés ci-dessus correspondent tous aux critères indispensables d'un acte de terrorisme rappelés par Ariel Merari, à savoir l'usage de la violence, les objectifs politiques et l'intention de semer la peur dans une population cible<sup>53</sup>. En effet, les victimes sont, en principe, des personnes « innocentes » ou considérées comme consentantes au régime op-

pressant. Par exemple, Emile Henry – anarchiste du 19<sup>ème</sup> siècle – décida de poser une bombe dans un café à Paris, marquant ainsi une rupture avec les premiers anarchistes qui ne ciblaient que les représentants de l'État. Henry visa des personnes du peuple, car, à son sens, le peuple français participait à perpétuer la société injuste et illégitime. Similairement, on remarque la même appréciation chez Ben Laden lors de ces discours déclarant les citoyens américains coresponsables des actions entreprises par leur gouvernement. Depuis les origines du terrorisme, il est toujours question de *frapper les innocents* se rapportant à l'entité jugée ennemie. De la sorte, le terrorisme est une menace pour la stabilité de l'État, car il cible les plus faibles pour atteindre le plus fort – l'État.

Sur le plan théorique, le terrorisme est réprimé triplement. Premièrement, il est coupable d'agir contre l'État qui est l'entité détenant la violence légitime. Deuxièmement, le terrorisme agit à travers une guerre non conventionnelle se jouant de ses ennemis puissants avec des tactiques d'asymétries. Néanmoins, l'utilisation de tactiques dites conventionnelles à l'instar des tactiques usitées parfois par l'État islamique, par exemple, n'est pas chose rare. Troisièmement, le terrorisme ne respecte pas le droit international humanitaire et les droits de l'Homme violant ainsi le Statut de Rome et les Conventions de Genève. Il n'est jamais question de pardonner les actes terroristes, mais de les comprendre. Le terrorisme est réprimé, car il est un danger pour l'ordre établi et agite le spectre de l'État de nature.

Parfois, la classification de la liste noire du terrorisme aux États-Unis recense des organisations ou des personnes qui peuvent surprendre. Par exemple, « *Le Congrès national africain (ANC) de Nelson Mandela a été désigné organisation terroriste par le régime de l'apartheid sud-africain pour son combat contre le système de ségrégation raciale en œuvre dans le pays de 1948 à 1994* ». Nelson Mandela est resté inscrit sur la liste terroriste des États-Unis jusqu'en 2008. Une définition universelle permettrait d'éviter des erreurs et appuierait les actions entreprises au niveau de l'ONU dans sa lutte contre le terrorisme.

## 2. Les tentatives définitionnelles d'envergure internationale

### 2.1 Brève généalogie des tentatives infructueuses

Comme évoqué auparavant, le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau, mais les premières tentatives pour définir le concept susmentionné n'apparaissent qu'après la première guerre mondiale au sein de l'ancêtre des Nations-Unies – la société des Nations (SDN). «*The most significant early modern attempt to define terrorism as an international crime was undertaken by the League of Nations between 1934 and 1937*»<sup>54</sup>. Les pressions causées par les nombreux attentats contre des dirigeants européens par des organisations extrémistes et par différentes organisations utilisant la violence politique expliquent en partie la signature de la Convention contre le terrorisme le 16 novembre 1937. Toutefois, le comité d'experts chargé de rédiger la Convention a contourné le problème en ne définissant aucunement le terrorisme. Par ailleurs, les premiers brouillons ne comportaient guère les termes problématiques – terreur et terrorisme – ou mentionnaient lesdits termes en ne les expliquant point. «*The Assembly did not, however, define terrorism in its resolution*»<sup>55</sup>. Aussi, la Convention de 1937 réprime donc les actes criminels commis dans un but politique et terroriste, sans même définir son objet, le terrorisme. La vaste majorité des hautes parties contractantes – États – étaient réticentes à adopter une définition du terrorisme légalement contraignante impliquant des limitations de leur souveraineté nationale. À l'égard de la problématique de l'existence potentielle d'un terrorisme dit étatique, la Convention ne l'exclut pourtant pas. Nonobstant, l'acte terroriste doit être dirigé à l'encontre d'un autre État<sup>56</sup>. Dans cette logique, l'exemple du bombardement de l'hôpital à Kunduz mentionné antérieurement ne pourrait pas faire l'objet hypothétiquement d'un acte terroriste selon la Convention, car l'un des deux acteurs impliqués n'est pas étatique. Malgré le fait que le texte de la SDN n'entra jamais en vigueur en raison de différends à l'égard des articles sur l'extradition, la Convention spécifie les types d'actions considérés comme terroristes, à savoir : les attaques contre les personnes ayant des fonctions publiques, les chefs d'État et leur famille ou la destruction de biens publics. Walter Laqueur commente l'échec de la définition de la manière suivante : «*[T]his definition was found wanting even at the time and was never generally accepted*»<sup>57</sup>. Toutefois, les efforts infructueux n'ont pas été vains, car ils s'inscrivent dans un processus incrémental. La communauté internationale n'était pas encore prête à aboutir à un consensus à cette époque en raison d'un contexte guère alarmant ; la représentation de la menace terroriste dans l'imaginaire collectif n'était pas une conséquence suffisamment forte pour créer l'environnement nécessaire à l'adoption d'une définition consensuelle. Ainsi, la ratification a échoué. Au bout du compte, la convention reste tout de même un échec et souligne à nouveau les problèmes définitionnels précités.

Par la suite, une nouvelle pierre d'achoppement tombe dans les années cinquante avec l'échec de la Commission du droit international des Nations Unies, laquelle avait tenté d'inscrire le terrorisme dans le Code des Crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Il est à noter que le bref article de 1954 mentionne uniquement le terme, au point que le travail de la susdite Commission a failli en raison d'une imprécision flagrante – l'absence d'une défini-

tion claire du terrorisme et des problèmes de conformité à l'égard du droit international<sup>58</sup>. À pointer aussi que la cour pénale internationale ne s'est traditionnellement guère prononcée sur le terrorisme, en dépit du fait qu'elle a la responsabilité d'émettre des jugements sur les crimes de guerre, crimes de génocide et crimes contre l'humanité. Concernant les avancées modestes, nous pouvons noter la résolution onusienne 3034 (XXVII) du 18 décembre 1972 ayant un titre exprimant un effort de définition. « *Mesure 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* »<sup>59</sup>. De surcroît, le texte de 1972 condamne explicitement « *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 l'indépendance et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales* »<sup>60</sup>. On peut encore mentionner une définition proposée par les Nations-Unies en 1999 : « *[T]errorism consisted of criminal acts intended to provoke a state of terror, and these were in any circumstances unjustified whatever the considerations – that of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic religious or other nature* »<sup>61</sup>.

La création d'un comité spécial, institué par l'Assemblée Générale en 1996 et investi notamment d'élaborer une définition générale sur le terrorisme international, illustre les efforts engagés pour dépasser ce casse-tête. Néanmoins, les travaux effectués par le comité spécial n'ont toujours pas abouti à une définition admise, malgré la tenue de nombreuses sessions. Le comité crée davantage des travaux délimitant des actes spécifiques à réprimer, afin de contourner le problème. Le comité spécial a ainsi recommandé à l'Assemblée Générale l'adoption d'un projet de résolution portant sur la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ayant été conclu à New York le 13 avril 2005<sup>62</sup>. Or, cette convention ne contient, à nouveau, nul article définissant le terrorisme. « *Dans les faits, punir sans réellement définir semble donc être l'attitude concrète de la communauté internationale* »<sup>63</sup>.

## 2.2 Les instruments actuels : un maigre bilan pour les Nations Unies

Les Nations-Unies adoptent une approche inductive qui permet d'éviter l'établissement d'une définition du terrorisme en se contentant d'établir une liste d'actes incriminables se rapportant à l'aide de l'imaginaire collectif au « terrorisme ». « *The tendency of the United Nations has been to address the physical manifestations of terrorism, such as hijacking, hostage-taking or 'terrorist'* »<sup>64</sup>. On remarque aussi le même phénomène auprès de la Commission Européenne qui aborde le terrorisme indirectement en décortiquant l'attentat terroriste en des actes criminels spécifiques inscrits dans le droit pénal<sup>65</sup>.

Toutefois, la volonté de définir le terrorisme au sein des Nations-Unies reste inchangée, bien que la communauté internationale ait adopté une posture inductive pour contourner le problème ardu de la définition du terrorisme. Le communiqué de presse de la 6ème Commission de l'Assemblée générale, ayant la responsabilité du comité spécial chargé d'élaborer une convention générale sur le terrorisme international, a ainsi réaffirmé sa détermination à trouver une définition : « *une définition claire du terrorisme est indispensable à l'adoption d'une stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme* »<sup>66</sup>. Les définitions suivantes ne prévalent guère au sein de la communauté internationale et n'ont pas de dimension contraignante au niveau du droit international. Néanmoins, elles représentent un socle de connaissance important illustrant des différences et similitudes entre le monde académique, la communauté internationale et les États en relation avec le contexte politique et temporel.

❖ Société des Nations

*« Tous les actes criminels dirigés contre un État dans l'intention ou dans le but de créer un état de terreur dans l'esprit de certaines personnes ou d'un groupe de personnes ou du grand public. »*<sup>67</sup>

❖ Nations-Unies

*« 1. Condamne énergiquement tous les actes et toutes les méthodes et pratiques de terrorisme qu'elle juge criminels et injustifiables, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs; »*

*« 2. Réitère que les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, dans un groupe de personnes ou chez des individus sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre invoqués pour les justifier. »*<sup>68</sup>

❖ Département d'État américain

*« The term 'terrorism' means premeditated, politically-motivated violence perpetrated against non-combatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience. The term 'international terrorism' means terrorism involving citizens or the territory of more than one country. The term "terrorist group" means any group practising, or that has significant sub-groups that practice, international terrorism. »*<sup>69</sup>

❖ Convention arabe pour la lutte contre le terrorisme

*« Tout acte de violence ou menace de violence, quels qu'en soient les causes et les buts, commis pour mettre en œuvre un projet criminel individuel ou collectif et visant à semer la terreur parmi les gens ou à les effrayer en leur portant atteinte ou en mettant en péril leur vie, leur liberté ou leur sécurité ou à porter atteinte*

à l'environnement, à l'un des services publics, aux biens publics ou privés, ou à les occuper ou à s'en emparer, ou encore à mettre en danger l'une des ressources nationales »<sup>70</sup>.

❖ Loi de la Turquie pour la lutte contre le terrorisme

« Any criminal action conducted by one or more persons belonging to an organisation with the aim of changing the attributes of the Republic as specified in the Constitution, the political, legal, social, secular or economic system, damaging the indivisible unity of the State with its territory and nation, jeopardising the existence of the Turkish State and the Republic, enfeebling, destroying or seizing the State authority, eliminating basic rights and freedoms, damaging the internal and external security of the State, the public order or general health, is defined as terrorism »<sup>71</sup>.

❖ Alex P. Schmid

« Un acte de terrorisme est synonyme de crime de guerre en temps de paix »<sup>72</sup>.

❖ Alex P. Schmid et Albert J. Jongman

« Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual, group or state actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby – in contrast to assassination – the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist (organisation), (imperiled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror; a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought »<sup>73</sup>.

❖ Soliman M. Santos

« The employment by states, groups or individuals of acts or threats of violence or use of weapons deliberately targeting the civilian population, individuals or infrastructure for the primary purpose of spreading terror or extreme fear among the civilian population in relation to some political or quasi-political objective and undertaken with an intended audience »<sup>74</sup>.

Il est aussi opportun de relever l'existence des dix-neuf instruments juridiques internationaux visant à prévenir les actes de terrorisme. Ces textes sont considérés comme étant les outils juridiques pour combattre le terrorisme élaborés par la communauté internationale (voir tableau ci-dessous). Malgré les nombreuses tentatives du comité spécial instauré depuis

1996 pour définir le terrorisme, il n'aura donc jamais été possible de définir convenablement le terrorisme. L'on s'est heurté aux modifications souhaitées des États, lesquels ont enlevé, *de facto*, la substance nécessaire à l'aboutissement d'une définition claire. Néanmoins, le comité spécial et l'assemblée générale ne cessent de s'occuper de ce casse-tête et ambitionnent de résoudre le problème définitionnel. Lancé depuis 2000, le projet de la convention générale sur le terrorisme international n'a pas encore abouti, mais il est actuellement une des seules initiatives concrètes pour arriver à mettre en œuvre une définition du terrorisme.

<b>Table 2 : Instruments juridiques internationaux visant à prévenir les actes de terrorisme</b>	
1	Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (1963)
2	Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (1970)
3.	Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1971)
4	Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale (1973)
5	Convention internationale contre la prise d'otages (1979)
6	Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980)
7	Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988)
8	Protocole à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental (1988)

9	Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1988)
10	Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (1991)
11	Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997)
12	Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999)
13	Protocole à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (2005)
14	Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (2005)
15	Protocole relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental (2005)
16	Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005)
17	Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale (2010)
18	Protocole additionnel à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (2010)
19	Protocole portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (2014)

*Source : Nations-Unies*

Les instruments juridiques susmentionnés sont aussi complétés par des résolutions du Conseil de sécurité à l'instar de la résolution 1373<sup>75</sup> prenant des mesures contre les actes de terrorisme et les condamnant<sup>76</sup>. À ce propos, le professeur Sudha Setty indique aussi que la communauté internationale a réussi à développer une stratégie antiterroriste et des instruments juridiques en l'absence d'une définition communément acceptée : « *To some extent, the international community has managed to work around the lack of a comprehensive definition through the adoption of various international treaties, Security Council resolutions and the United Nations protocols addressing international terrorism and the obligation of states to use robust counterterrorism measures* »<sup>77</sup>. De manière paradoxale, la communauté internationale via les Nations Unies continue consciemment d'élaborer et de modifier des conventions, résolutions et protocoles portant sur le terrorisme *sans jamais le définir* ; ceci, afin d'éviter de prendre le chemin d'une impasse, bien que cette voie choisie alternativement mène également à une autre impasse.

### 2.3 Aborder le défi de la définition : utiliser la créativité diplomatique

Dépasser le problème de la définition nécessite un esprit créatif pour trouver des outils et des idées permettant d'éliminer les pierres d'achoppement. Certains praticiens pensent que l'on peut construire des stratégies onusiennes adéquates concernant le terrorisme indépendamment d'une définition. Si cela est, certes, possible, on peut également croire qu'une telle approche manque de clairvoyance, voire porte préjudice aux actions entreprises au niveau des Nations Unies pour lutter contre le terrorisme. Sudha Setty souligne ce point : « *The lack of a comprehensive and universally-accepted definition of terrorism has been an ongoing obstacle to constructing a unified global stance against terrorism and, on a more practical level, in concretising the meaning, implementation, and effect of United Nations resolutions and international treaties involving counterterrorism issues* »<sup>78</sup>. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que le fait de définir signifie la suppression de l'ambiguïté et de l'incertitude. Ainsi, les États sont réticents à définir un concept de ce type, car cela pourra limiter les actions militaires et diplomatiques dirigés contre des insurgés décrits comme terroristes, tout en ouvrant aussi la porte à toute procédure morale ou pénale à l'égard de leurs propres agissements. Autrement dit, la majorité des États semble convaincue que la création d'un consensus est nuisible et a le potentiel de limiter amplement leur marge de manœuvre concernant leurs opérations de contre-terrorisme: « *Defining terrorism and instituting an international legal mechanism to address it would pose a limitation to those powerful countries that currently are privileged to exercise power unilaterally. Absence of an accepted definition and an international legal mechanism to address terrorism provides room for powerful countries to act flexibly based upon their political agenda, which are (i) the ability to declare terrorism an act of war; (ii) Unilateral use of force against non-state/state terrorism with extra-jurisdictional reach; (iii) Justification of the unilateral use of force in other countries' territories by claiming self-defence* »<sup>79</sup>.

« [The] lack of a uniform and universally-accepted definition, coupled with a mandate for strong counterterrorism laws and policies, has opened the door for potential abuse by member states in those areas in which the piecemeal international definition does not provide clarity »<sup>80</sup>. Malgré le bénéfice indirect de l'État étant d'avoir une plus grande flexibilité et une marge de manœuvre confortable dans les politiques de contreterrorisme, explicité dans la citation d'Acharya, en raison de l'absence d'un cadre légal soutenu par une définition universellement acceptée du terrorisme, il est opportun d'analyser la problématique du terrorisme sous un prisme différent et de porter notre vision analytique sur le long terme. Ainsi, il s'agit d'établir les ingéniosités suivantes pour contourner cet obstacle : trouver le moyen de rendre rationnelle l'adoption d'une définition commune et être capable d'établir un cadre légal concernant les activités se rattachant au terrorisme.

#### **2.4 Agree to disagree : un pas en arrière pour mieux rebondir**

Une potentielle solution intermédiaire à cette problématique définitionnelle est d'amener les États à accepter le fait qu'ils expriment un *désaccord de fond* sur le terrorisme et puissent s'en accommoder pour précisément dépasser ceci. Bien que cela ait pu paraître une avancée négligeable, il n'en reste pas moins que les États parviennent à un résultat commun. Cet accord représente, ainsi, une approche pouvant lancer un processus incrémental. La plus-value dans cet instrument résiderait dans la compréhension des différents points de vue à l'égard de la pluralité des définitions. Cela conduirait donc à accepter, par exemple, qu'une définition au États-Unis ne surpasse pas celle en Iran. La reconnaissance de la différence concernant les définitions nationales du terrorisme s'inscrit dans une approche conciliante et adoucit les antagonismes nationaux.

Toutefois, un accord sur un désaccord semble être une contradiction à première vue. De ce fait, il est nécessaire de relancer un mouvement avec une base positive où il est possible de construire un consensus. Afin de lancer une dynamique positive sur ce casse-tête, il est habile de créer une formule « *Agree to Disagree* » (ATD). C'est une phase peut-être indispensable, mais elle doit être temporaire. Bien connu par les diplomates, cette idée a des limites et porte un potentiel ambivalent ; elle est à la fois capable de générer une dynamique susceptible de faire florès sur la définition, mais également de cristalliser le statu quo établissant *de facto* les fondations d'un conformisme incurable. Autrement énoncé, l'élan est à double tranchant. Dès lors, il s'agit de comprendre comment manier la lame diplomatiquement pour adresser à la communauté internationale l'offensive adéquate au contexte.

Cette phase – *Agree to Disagree* – signifie indirectement qu'il n'y a aucune définition étatique qui prévale sur une autre et, ainsi, les États peuvent commencer à se concerter sur une ardoise vierge qui est un point de départ indispensable pour enclencher un travail objectif sur la problématique définitionnelle. Autrement dit, cet accord fondera en quelque sorte un terrain d'entente pouvant répondre à l'ensemble des attentes des pays membres des Nations-Unies. Pour rappel, les tentatives définitionnelles ont échoué, car les intérêts de cer-

tains pays ont été bafoués mais aussi en raison des implications d'une définition légale du terrorisme. « *On the one hand, inability to reach consensus on the definition of terrorism reflects an ideological split and a reluctance of certain states to conform to the outlook and agenda of politically powerful nations. On the other hand, because most definitions include common core elements, such as a condemnation of the purpose of killing of civilians, the lack of international consensus can be viewed primarily as reflecting concern not over just the parameters of the definition, but the legal effects of falling within that definition* »<sup>81</sup>. Comme le rappelle Setty, les conséquences d'une définition instituent *de facto* des répercussions potentielles à l'encontre des États. De la sorte, il faut édifier une stratégie habile pour contourner ce problème en déclenchant un élan par l'établissement d'un accord commun. Autrement dit, un accord sur un désaccord (sur notre mode ATD) est capable, via la retombée psychologique et contextuelle, de remettre le sujet de la définition du terrorisme dans une posture positive au sein de la communauté internationale.

Le casse-tête se situe surtout au niveau politique et bien moins sur la difficulté à trouver les composantes et paramètres appropriés définissant le terrorisme. Bien que le consensus scientifique ne soit pas cristallisé, il est possible de faire des progrès dans ce domaine et au sein de la communauté scientifique. En revanche, les États-Nations n'adoptent pas une neutralité axiologique satisfaisante pour aboutir à une définition conceptuelle. En conséquence, il faut peut-être adopter une approche novatrice rendant possible la création d'un consensus dans un environnement hostile à l'édification de règles.

## 2.5 Changer la conception des implications d'un consensus sur la définition

Pour changer la conception des décideurs à l'égard de ce casse-tête persistant, il est impératif de renverser la logique ou les implications perçues de l'établissement d'une définition sur le terrorisme. Plus précisément, les États considèrent l'adoption d'une définition sur le terrorisme comme étant une épée de Damoclès pouvant les sanctionner à tout moment. Or, comme nous l'avons vu, l'absence de définition donne aux États une marge de manœuvre appréciable pour maintenir les actions militaires ou de contre-terrorisme. En conséquence, cette épée de Damoclès imaginée n'est en réalité guère une arme suspendue par les Nations-Unies pouvant amputer l'État de sa souveraineté ou encore de sa liberté d'action, mais davantage une lame affûtée permettant de lutter efficacement contre le terrorisme. En d'autres termes, il faut faire accepter à la communauté internationale que la définition du terrorisme doit être le fruit d'un consensus raisonné.

Pour y parvenir, il est avisé d'énoncer et d'incorporer dans les *esprits* des décideurs les avantages qu'une définition du terrorisme peut présenter dès son incorporation dans le droit international et repris par les droits nationaux des États membres des Nations Unies. L'ancien directeur du Centre for the Study of Terrorism and Political Violence (CSTPV) basé à l'université de St. Andrews, sur la côte Est de l'Écosse, Alex Peter Schmid, établit, à l'aide des recherches menées par Dean C. Alexander et Yonah Alexander<sup>82</sup> dix facteurs et condi-

tions favorisant l'apparition du terrorisme. Le premier facteur identifié par le Dr. Schmid est l'absence d'une définition du terrorisme<sup>83</sup>. Après avoir énuméré les facteurs, ledit spécialiste mentionne huit points que Boaz Ganor a identifiés. Ceux-ci (ci-dessous) constituent les points positifs d'une définition internationale du terrorisme et les raisons principales soutenant l'adoption d'une définition internationale.

<b>Table 3: Huit raisons d'adopter une définition du terrorisme</b>	
1	Developing an effective international strategy requires agreement on what it is we are dealing with.
2	International mobilisation against terrorism cannot lead to operational results as long as the participants cannot agree on a definition.
3	Without a definition of terrorism, it is impossible to formulate or enforce international agreements against terrorism.
4	Although many countries have signed bilateral and multilateral agreements concerning a variety of crimes, extradition for political offences is often explicitly excluded, and the background of terrorism is always political.
5	The definition of terrorism will be the basis and the operational tool for expanding the international community's ability to combat terrorism.
6	A definition of terrorism will enable legislation and specific punishments against those perpetrating, involved in or supporting terrorism, and will allow the formulation of a codex of laws and international conventions against terrorism, terrorist organisations, states sponsoring terrorism and economic firms trading with them.
7	A definition of terrorism will hamper the attempts of terrorist organisations to obtain public legitimacy, and will erode support among those segments of the population willing to assist them (as opposed to guerrilla activities).
8	The operational use of a definition of terrorism could motivate terrorist organisations, due to moral and utilitarian considerations, to shift from terrorist activities to alternate courses (such as guerrilla warfare) in order to attain their aims, thus reducing the scope of international terrorism.

*Source: Alex Peter Schmid, 2004<sup>84</sup>.*

Les points mentionnés dans l'étude de Schmid nous permettent de conclure qu'il est fondamental d'instituer une définition communément admise. A la lumière de ces enseignements, les États peuvent entrevoir les bienfaits de la naissance d'une clarification du concept. Pour répondre adéquatement aux défis posés en la matière, une définition internationale du terrorisme engendrerait, d'une part, des politiques de prévention de l'extrémisme violent ciblées et accompagnées d'un cadre clair améliorant l'efficacité de ces dernières et, d'autre part, un encadrement des mesures de contreterrorisme agissant en aval, lorsque le terrorisme est déjà enraciné dans une région: « *There are many social science concepts where definition may not be seen as an integral endeavor and where such exploits may be seen as of incidental relevance to the « real world ». This is not the case with terrorism. There are, unfortunately, serious consequences that result from the failure to agree on a definition – not least the political abuse of the term to justify ever-shifting and expanding parameters of counter-terrorism* »<sup>85</sup>.

Comme l'avait indiqué ci-dessus Anthony Richards, les concepts des sciences sociales sont, certes, souvent polysémiques et controversés, mais le terme terrorisme est un casse-tête qui a des conséquences dramatiques. Il est urgent que le monde s'accorde sur cette notion pour réguler dans un cadre légal prescrit la violence légitime et illégitime.

## Conclusion

Le terrorisme est un concept polysémique et disputé dans les arènes politiques et dans la sphère académique. En dépit de recherches abondantes dans ce domaine, le terrorisme demeure une notion floue et mal délimitée. Définir ce phénomène est une réelle gageure et il est aisé de buter sur cette tâche. L'absence d'une définition du terrorisme au sein de la communauté internationale génère un vide juridique créant ainsi des potentiels abus à l'égard d'une application exagérée du terme – terrorisme – à n'importe quel groupe s'opposant à l'État, lequel étant considéré comme le détenteur unique de la violence légitime. Comme mentionné auparavant, le fait de définir signifie aussi la suppression de l'ambiguïté et de l'incertitude.

Près de quatre-vingt ans se sont écoulés depuis la signature de la convention du terrorisme de novembre 1937 ; le temps semble être venu d'aboutir enfin à une définition communément acceptée par l'ensemble des États membres des Nations Unies. Certes, le défi pour achever une définition universelle et fonctionnelle pour la communauté internationale est conséquent, mais ceci est une nécessité afin d'échafauder les fondements d'une politique efficiente et cohérente contre le terrorisme. La lutte contre le terrorisme ne saurait être efficace si elle est soumise à des dérapages et à des contresens créés par des politiques de contre-terrorisme en raison des différentes définitions du terrorisme.

De la sorte, une définition légalement contraignante donnerait à la communauté internationale les moyens d'agir pour endiguer le terrorisme sur une base juridique solide relevant d'un droit international limpide sur le sujet et apporterait une réduction du terrorisme avec un plus grand respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De fait, les organisations dites terroristes ne seraient plus à même de se protéger par une ambiguïté à l'égard de leur statut ambivalent et les États – détenteurs de la violence légitime – ne pourraient plus utiliser la violence promulguée par leurs instruments étatiques utilisée de manière impropre à l'encontre des opposants. Autrement dit, ce n'est point pour museler le Léviathan, mais pour le dresser conformément à la volonté de la communauté internationale garante du respect des droits de l'homme et du droit humanitaire.

Les problèmes évoqués tout au long du texte sont considérables et renvoient à des logiques politiques complexes, mais l'émergence d'une définition universelle est l'un des éléments manquants pour mettre en œuvre une politique contre le terrorisme international. La faiblesse générée par cette lacune ne peut plus être admise comme elle fragilise les efforts des Nations Unies pour éradiquer le terrorisme. Malgré le fait que la promulgation d'une définition universelle du terrorisme au sein des Nations-Unies est un soutien nécessaire et important, le terrorisme ne saura être réduit qu'avec l'appui d'une politique qui vise avant tout à prévenir l'extrémisme violent et à attaquer les racines du terrorisme. En d'autres termes, l'édification d'une définition contre le terrorisme représente d'une certaine manière une clé de voûte soutenant l'édifice complexe que sont les instruments juridiques internationaux pour lutter contre le terrorisme. Cet édifice restera instable et sujet à des perturbations conséquentes, tant qu'il ne sera pas renforcé par cet élément stabilisateur. En définitif, les

États doivent accepter d'agir de concert via un socle commun – la définition du terrorisme – pour permettre de mettre en œuvre une stratégie de contre-terrorisme capable de prévenir un phénomène qui, tôt ou tard, devra être délimité clairement.

## Notes

- 1 Le sujet de la « prévention de l'extrémisme violent » (PVE/CVE) a été introduit initialement au niveau des décideurs politiques à l'occasion du sommet de la Maison Blanche en février 2015, voir [www.state.gov/j/cve/](http://www.state.gov/j/cve/).
- 2 La prévention du terrorisme a été aussi mentionnée dans la politique de contreterrorisme au Royaume-Uni, voir Prevention of Terrorism Act 2000 et l'article de Sudha Setty, « What's In a Name? How Nations Define Terrorism Ten Years after 9/11 », *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 33, 2011, pp. 32 – 36.
- 3 « *As for domestic instruments, not all countries have adopted a definition of terrorism [...]* ». Tal Becker, *Terrorism and the State – Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford : Hart Publishing, 2006, p. 85.
- 4 « *The hard power-based approach to counter-terrorism policing that has out of the suppression and criminalisation models has been based on a series of legislative initiatives that have given new powers to police and intelligence agencies and in the process imposed significant changes upon longstanding democratic forms.* », Sharon Pickering *et al.*, *Counter-Terrorism Policing: Community, Cohesion and Security*, Springer Science & Business Media, 2008, p. 21.
- 5 Benjamin Barber, *Fear's Empire: War, Terrorism and Democracy*, New York, W.W. Norton & Company, 2004, p. 170.
- 6 Ibid, pp. 169-171.
- 7 Ben Laden l'exprime explicitement dans les propos suivants : « *In my hands, there is a message to remind you that justice is a duty towards those whom you love and those whom you do not. And people's rights will not be harmed if the opponent speaks out about them. The greatest rule of safety is justice, and stopping injustice and aggression. [...] The door of reconciliation is open for three months from the date of announcing this statement. I also offer a peace proposal to them, whose essence is our commitment to stopping operations against every country that commits itself to not attacking Muslims or interfering in their affairs [...]* », cités dans Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, *Understanding Al Qaeda: Changing War and Global Politics*, Londres, Pluto Press, 2011, pp. 134-135.
- 8 « *The full texts of Osama Bin Laden's Messages – 7 October 2001, 12 November 2002, 15 Avril 2004, 29 October 2004 and 19 January 2006* », annexe dans Mohamedou, *Understanding Al Qaeda*, pp. 130-145.
- 9 « *La décision prise par le Parlement français le 21 juillet 2016 d'étendre et de prolonger l'état d'urgence dans le pays pour six mois supplémentaires fragilise le respect des droits humains ainsi que l'État de droit* », Human Rights Watch, France : Prolongation de l'état d'urgence, menace pour les droits humains : une vigilance accrue est nécessaire pour

- réduire les risques d'abus », [www.hrw.org/fr/news/2016/07/22/france-prolongation-de-letat-durgence-menace-pour-les-droits-humains](http://www.hrw.org/fr/news/2016/07/22/france-prolongation-de-letat-durgence-menace-pour-les-droits-humains).
- 10 Kenneth Roth, directeur exécutif de Human Rights Watch (HRW) énonce les propos suivants à cet égard : « *La crainte d'attentats [...] incitent de nombreux gouvernements occidentaux à opérer un retour en arrière dans la protection des droits humains. Ces reculs menacent les droits de tous, sans pour autant mener clairement à une meilleure protection des citoyens* ». Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016*.
  - 11 Voir les mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste, Nations Unies, La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies.
  - 12 Pickering *et al.*, *Counter-Terrorism Policing*, p.22
  - 13 Setty, «What's In a Name? », p.4.
  - 14 Ludovic Hennebel, Gregory Lewkowicz, « Le problème de la définition du terrorisme » dans L. Hennebel et D. Vandermeersch (dirs.), *Juger le Terrorisme dans l'État de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p.18.
  - 15 Becker, *Terrorism and the State*, p. 85.
  - 16 Propos de Ben Laden (15 avril 2014), cités dans Mohamedou, *Understanding Al Qaeda*, p. 134.
  - 17 Judith Renner et Alexander Spencer, *Reconciliation after Terrorism – Strategy, Possibility or Absurdity?*, Londres : Routledge, 2012. Voir également, Jonathan Powell, *Talking to Terrorists – How to End Armed Conflicts*, Londres, Bodley Head, 2014.
  - 18 Paul Wilkinson « Terrorism Still a Useful Analytical Term or Should it be Abandoned? », in Richard Jackson and Samuel Justin Sinclair (dirs.), *Contemporary Debates on Terrorism*, New York, Routledge, 2012.
  - 19 U.S. Department of State, *U.S. National Security Strategy: Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*, en ligne, 2009.
  - 20 Hugues Eudeline, « Le Terrorisme Maritime, Une Nouvelle Forme de Guerre », *Outre-Terre*, 2, 25-26, 2010, p. 91.
  - 21 « *The FBI defines eco-terrorism as the use or threatened use of violence of a criminal nature against innocent victims or property by an environmentally-oriented, subnational group for environmental-political reasons, or aimed at an audience beyond the target, often of a symbolic nature.* » cité dans James J.F. Forest, *Intersections of Crime and Terror*, Abingdon Oxon: Routledge, p. 147. Voir également la déclaration de James

- F. Jarboe, Domestic Terrorism Section Chief, Counterterrorism Division, Federal Bureau of Investigation, "The Threat of Eco-Terrorism", en ligne, 2016.
- 22 Eudeline, « Le Terrorisme Maritime », p. 89.
- 23 Ibid, p. 89.
- 24 Patrice Gueniffey, « Généalogie du Terrorisme Contemporain », *Le Débat*, 4, 126, 2003, pp. 157-173.
- 25 Philippe Moreau Defarges, « Terreur, Terrorisme, Guerre », *Le Débat*, 4, 133, 2005, p. 114.
- 26 Ibid, p. 114.
- 27 Ibid, p. 115.
- 28 Ariel Merari, « Terrorism as a Strategy of Insurgency », *Terrorism and Political Violence*, 5, 4, 1993. La citation du président Bush est tirée de l'ouvrage de Tanguy Struye de Swielande, *La Politique Etrangère Américaine après la Guerre Froide et les Défis Asymétriques*, Louvain-La-Neuve, Presses universitaire de Louvain, 2003, p. 163.
- 29 Martha Crenshaw, *Explaining Terrorism – Causes, Processes and Consequences*, Londres, Routledge, 2011 p. 2.
- 30 Moreau Defarges, « Terreur, Terrorisme, Guerre », p. 115.
- 31 Anthony Richards, *Conceptualizing Terrorism*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 24.
- 32 Marco Sassòli avec la collaboration de Lindy Rouillard, « La Définition du Terrorisme et le Droit International Humanitaire », *Revue Québécoise de Droit International*, Hors-série, 2007, p. 32.
- 33 Vanessa Martin Vanasse et Marc-Olivier Benoît, « La Définition du Terrorisme : Un Etat des Lieux », in Charles-Philippe Davide et Benoît Gagnon (dirs.), *Repenser le Terrorisme – Concepts, Acteurs et Réponses*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007, p. 28.
- 34 Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, *Political Terrorism – A New Guide to Actors, Authors and Concepts, Databases, Theories and Literature*, New Jersey, Transaction Books, 1998, p. 185.
- 35 Richards, *Conceptualizing Terrorism*, p. 24.
- 36 Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, *Œuvres complètes*, Tome II ; De l'Esprit des Lois, Paris, La Pléiade, 1951.
- 37 Propos énoncés par le Dr. Antoine Chollet, Université de Lausanne, 2012.

- 38 Voir également : Yves Sintomer, *Petite Histoire de l'Expérimentation Démocratique : Tirage au Sort et Politique d'Athènes à nos Jours*, Paris, La Découverte, 2011.
- 39 Lori J. Underwood, *Terror by Consent – The Modern State and the Breach of the Social Contract*, New York, Peter Lang Publishing Inc., 2007, p. 5.
- 40 Frédérique Vallon, *De l'Utilité d'un Droit International en Matière de Terrorisme Maritime Nucléaire*, Dissertation, Montpellier 1, 2011, p. 87.
- 41 « *Additional difficulty results from the uncertain quality of data that are available to the student of terrorism for analysis and from its scarcity. Much of the intelligence gathered by branches of government is classified.* », Nehemia Fridland, « Becoming a Terrorist : Social and Individual Antecedents », in Lawrence Howard (dir.), *Terrorism – Roots, Impact, Responses*, Londres, Praeger, 1992, p. 81.
- 42 Daniel Byman, *Al Qaeda, The Islamic State and the Global Jihadist Movement – What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 178.
- 43 Gary LaFree, Laura Dugan et Erin Miller, *Putting Terrorism in Context Lessons from the Global Terrorism Database*, Londres, Routledge, 2015, p. 248.
- 44 Magnus Ranstorp, « Mapping Terrorism Studies after 9/11: An Academic Field of Old Problems », dans R. Jackson, M. Breen Smyth and J. Gunning (dirs.), *Critical Terrorism Studies – A New Research Agenda*, Londres, Routledge, 2009, p. 14, cité dans Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, « Al Qaeda and the Reinvention of Terrorism: Social Sciences and the Challenge of Post-globalisation Transnational Political Violence », dans J. Hanhimäki et B. Blumenau (dirs.), *An International History of Terrorism and Non-Western Experiences*, Londres, Routledge, 2013, p. 232.
- 45 Vanasse et Benoît, « La Définition du Terrorisme », p. 33.
- 46 Setty, «What's In a Name? », p.4.
- 47 Schmid et Jongman, *Political Terrorism*, pp. 5-6.
- 48 Walter Laqueur, *The Terrorism Reader : A Historical Anthology*, New York, Meridian, 1978, p. 262.
- 49 Ariel Merari, « Du terrorisme comme stratégie d'insurrection », dans Gérard Chaliand et Arnaud Blin, *Histoire du Terrorisme: De l'Antiquité à Daech*, Paris : Fayard, 2015.
- 50 Schmid et Jongman, *Political Terrorism*, pp. 5-6.
- 51 Voir le chapitre « La Préhistoire du Terrorisme » dans l'ouvrage de Gérard Chaliand et Arnaud Blin, *Histoire du Terrorisme – De l'Antiquité à Daech*, Paris, Fayard, 2015.

- 52 Benoît Gagnon, « Le Phénomène Terroriste et ses Transformations », dans Davide et Gagnon, *Repenser le Terrorisme*, p. 51.
- 53 Ariel Merari, « Du Terrorisme comme Stratégie d'Insurrection », dans Chaliand et Blin, *Histoire du Terrorisme*.
- 54 Ben Saul, « The Legal Response of the League of Nations to Terrorism », *Journal of International Criminal Justice*, 4, 1, 2006, p. 1.
- 55 Saul, « The Legal Response », p. 3.
- 56 Ibid., p. 10.
- 57 Laqueur, *No End to War*, p. 233.
- 58 Ludovic Hennebel, Gregory Lewkowicz, « Le problème de la définition du terrorisme » dans Hennebel et Vandermeersch, *Juger le Terrorisme*, p. 23.
- 59 Résolution 3034 (XXVII), Assemblée Générale – Vingt-septième Session, 2114<sup>ème</sup> séance plénière, 18 décembre 1972.
- 60 Ibid.
- 61 Voir les commentaires sur cette définition dans Becker, *Terrorism and the State*, pp. 87-88.
- 62 Rapport du Comité spécial créé par la résolution 51/210 de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1996, A/59/766.
- 63 Hennebel et Lewkowicz, « Le Problème de la Définition », p.30.
- 64 Richards, *Conceptualizing Terrorism*, p. 44.
- 65 Ibid., pp. 44-45.
- 66 Nations-Unies, Communiqués de presse – Assemblée Générale (Sixième Commission).
- 67 Le traité de Genève, Convention pour la prévention et la répression du terrorisme ; Genève, le 16 novembre 1937.
- 68 Résolution 53/108 de l'Assemblée générale, Mesures visant à éliminer le terrorisme international, A/RES/53/108, du 26 janvier 1999.
- 69 Voir sous la lettre « D » du 22 U.S. Code, para. 2656f, *Annual Country Reports on Terrorism* ; cité dans le recensement des lois de l'Université de Cornell University Law School, [www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2656f](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2656f).

- 70 Convention Arabe pour la Lutte contre le Terrorisme, adoptée par le Conseil des ministres Arabes de l'Intérieur et le Conseil des ministres Arabes de la Justice au Caire, Egypte en 1998, Partie 1, Définition et dispositions générales, p.1.
- 71 Law on Fight against Terrorism of Turkey, Act Nr. 3713, Chapter one : Definition and Terrorist Offences, [en ligne] (page consultée le 14.09.2016), <http://legislationline.org/topics/country/50/topic/5>.
- 72 Traductions par les soins de l'auteur de la définition dans l'article suivant : Alex P. Schmid, « Frameworks for Conceptualising Terrorism », *Terrorism and Political Violence*, 16, 2, 2004, p. 203.
- 73 Schmid *et al.*, *Political Terrorism*.
- 74 Soliman M. Santos Jr. « Terrorism and Philippine Armed Groups: Networks, Lists and the Peace Process », in *Primed and Purposeful – Armed Groups and Human Security Efforts in the Philippines*, 2010, pp. 91-114.
- 75 Résolution S/RES/1373 (2001).
- 76 « Réaffirmant également sa condamnation sans équivoque des attaques terroristes commises le 11 septembre 2001 à New York, à Washington et en Pennsylvanie, et exprimant sa détermination à prévenir tous actes de ce type », Résolution S/RES/1373 (2001).
- 77 Setty, «What's in a Name? », p. 8.
- 78 Ibid, p.7.
- 79 Upendra D. Acharya, « War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism », *Denver Journal of International Law and Policy*, 37, 4, 2009, pp. 668-669.
- 80 Setty, «What's in a Name ? », p. 8.
- 81 Ibid, p. 11.
- 82 Dean C. Alexander et Yonah Alexander, *Terrorism and Business – The Impact of September 11*, Brill, 2001, p. 272.
- 83 Alex Peter Schmid, « Terrorism – The Definitional Problem », *Case Western Journal of International Law*, 36, 2, 2004, p. 378.
- 84 Schmid, « Terrorism – The Definitional Problem ».
- 85 Richards, *Conceptualizing Terrorism*, p. 32



## Bibliographie

Becker, Tal. *Terrorism and State – Rethinking the rule of State Responsibility*. Oxford: Hart Publishing, 2006.

Barber, Benjamin. *Fear's Empire – War, Terrorism and Democracy*. New York: W.W. Norton & Company, 2004.

Byman, Daniel. *Al Qaeda, The Islamic State and the Global Jihadist Movement – What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press, 2015

Chaliand, Gérard et Arnaud Blin. *Histoire du Terrorisme – De l'Antiquité à Daech*. Paris: Fayard, 2015.

Crenshaw, Martha. *Explaining Terrorism – Causes, Processes and Consequences*. Londres: Routledge, 2011.

Davide, Charles-Philippe et Benoît Gagnon (dirs.). *Repenser le Terrorisme – Concepts, Acteurs et Réponses*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2007.

Gueniffey, Patrice. « Généalogie du Terrorisme Contemporain », *Le Débat*, 4, 126, 2003.

Hanhimäki, Jussi M. et Bernhard Blumenau (dirs.), *An International History of Terrorism – Western and Non-Western Experiences*. New York: Routledge, 2013.

Hennebel, Ludovic et Gregory Lewkowicz. « Le Problème de la Définition du Terrorisme » in L. Hennebel et D. Vandermeersch (dirs.), *Juger le Terrorisme dans l'Etat de droit*, Bruxelles: Bruylant, 2009.

LaFree, Gary and Laura Dugan. *Putting Terrorism in Context – Lessons from the Global Terrorism Database*. Londres: Routledge, 2015.

Laqueur, Walter. *No End to War – Terrorism in the Twenty-First Century*. New York: Continuum, 2003.

Merari, Ariel. « Terrorism as a Strategy of Insurgency », *Terrorism and Political Violence*, 5, 4, 1993.

Mohamedou, Mohammad-Mahmoud Ould. *Understanding Al Qaeda: Changing War and Global Politics*. Londres: Pluto Press, 2011.

- Moreau Defarges, Philippe. « Terreur, Terrorisme, Guerre », *Le Débat*, 4, 133, 2005.
- Rastegari, Behnam. *Violation of Fundamental Liberties in Counterterrorism Measures – A Human Rights Approach*. Lulu, 2014.
- Renner, Judith et Alexander Spencer. *Reconciliation after Terrorism – Strategy, Possibility or Absurdity?* Londres: Routledge, 2012.
- Richards, Anthony. *Conceptualizing Terrorism*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Sassòli, Marco et Lindy Rouillard. «La Définition du Terrorisme et le Droit International Humanitaire », *Revue Québécoise de Droit International* (Hors-Série), 2007.
- Saul, Ben. « The Legal Response of The League of Nations to Terrorism », *Journal of International Criminal Justice*, 4, 1, 2006.
- Setty, Sudha. « What's in a Name ? How Nations Define Terrorism Ten Years after 9/11 », *Journal of International Law*, 33, 2011.
- Schmid, Alex Peter. « Terrorism – The Definitional Problem », *Case Western Journal of International Law*, 36, 2, 2004.
- Schmid, Alex Peter and Albert J. Jongman. *Political terrorism – A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1988.
- Underwood, Lori J. *Terror by Consent – The Modern State and the Breach of the Social Contract*. New York: Perter Lang Publishing Inc., 2007.
- Upendra D. Acharya, Upendra. « War on Terror or Terror Wars : The Problem in Defining Terrorism », *Denver Journal of International Law and Policy*, 37 4, 2009

## Geneva Papers Research Series

- No.1 – 2011 G. P. Herd, “The Global Puzzle: Order in an Age of Primacy, Power-Shifts and Interdependence”, 34 p.
- No.2 – 2011 T. Tardy, “Cooperating to Build Peace: The UN-EU Inter-Institutional Complex”, 36 p.
- No.3 – 2011 M.-M. Ould Mohamedou, “The Rise and Fall of Al Qaeda: Lessons in Post-September 11 Transnational Terrorism”, 39 p.
- No.4 – 2011 A. Doss, “Great Expectations: UN Peacekeeping, Civilian Protection and the Use of Force”, 43 p.
- No.5 – 2012 P. Cornell, “Regional and International Energy Security Dynamics: Consequences for NATO’s Search for an Energy Security Role”, 43 p.
- No.6 – 2012 M.-R. Djalili and T. Kellner, “Politique Régionale de l’Iran: Potentialités, Défis et Incertitudes”, 40 p.
- No.7 – 2012 G. Lindstrom, “Meeting the Cyber Security Challenge”, 39 p.
- No.8 – 2012 V. Christensen, “Virtuality, Perception and Reality in Myanmar’s Democratic Reform”, 35 p.
- No.9 – 2012 T. Fitschen, “Taking the Rule of Law Seriously”, 30 p.
- No.10 – 2013 E. Kienle, “The Security Implications of the Arab Spring”, 32 p.
- No.11 – 2013 N. Melzer, “Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare”, 75 p.
- No.12 – 2013 A. Guidetti et al., “World Views: Negotiating the North Korean Nuclear Issue”, 47 p.
- No.13 – 2013 T. Sisk and M.-M. Ould Mohamedou, “Bringing Back Transitology: Democratisation in the 21st Century”, 36 p.
- No.14 – 2015 H. J. Roth, “The Dynamics of Regional Cooperation in Southeast Asia”, 35 p.

- No.15 – 2015 G. Galice, “Les Empires en Territoires et Réseaux”, 42 p.
- No.16 – 2015 S. C. P. Hinz, “The Crisis of the Intermediate-range Nuclear Forces Treaty in the Global Context”, 36 p.
- No.17 – 2015 H. J. Roth, “Culture - An Underrated Element in Security Policy”, 40 p.
- No.18 – 2016 D. Esfandiary and M. Finaud, “The Iran Nuclear Deal: Distrust and Verify”, 44 p.
- No. 19 – 2016 S. Martin, “Spying in a Transparent World: Ethics and Intelligence in the 21<sup>st</sup> Century”, 39 p.



Crédit photo  
Couverture  
© UN Photos.

## Where knowledge meets experience

### **GCSP - Geneva Centre for Security Policy**

Maison de la paix  
Chemin Eugene-Rigot 2D  
P.O. Box 1295  
CH - 1211 Geneva 1  
T + 41 22 906 16 00  
F + 41 22 906 16 49  
[info@gcsp.ch](mailto:info@gcsp.ch)  
[www.gcsp.ch](http://www.gcsp.ch)