

Note

« La violence, le droit et la politique : réflexion sur le problème de la protection internationale des diplomates »

A. Jacomy-Millette

Études internationales, vol. 6, n° 1, 1975, p. 103-109.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700519ar>

DOI: 10.7202/700519ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LA VIOLENCE, LE DROIT ET LA POLITIQUE : RÉFLEXION SUR LE PROBLÈME DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DIPLOMATES *

Annemarie JACOMY-MILLETTE **

Depuis l'Antiquité, l'émissaire ou ambassadeur jouit d'un statut particulier, imposé à l'origine par la nécessité de contacts et ententes entre collectivités et territoires voisins. À l'époque des Grecs et des Romains où les notions de *jus* et de *fas* sont confondues, il est l'envoyé sacré de l'État-cité et, à ce titre, il est protégé par les dieux et par les hommes. Il en va différemment aujourd'hui. Le diplomate ou le consul de la deuxième moitié du XX^e siècle est bien protégé par des normes relevant de la coutume ou de la courtoisie internationale et par des conventions. De même, le fonctionnaire international bénéficie d'une protection réglementée par des traités et par la législation interne de certains pays. De plus, les règles de la responsabilité internationale de l'État d'accueil à l'égard du préjudice causé au représentant de l'État d'envoi ou d'une organisation internationale sont applicables.

Cependant, au cours des dernières décennies, dans le bouleversement planétaire des faits, du droit et des règles de conduite, tant des individus que des collectivités étatiques, nous assistons à un processus cumulatif d'actes de violence ou bien dans l'ordre interne à l'encontre des chefs d'État et de gouvernement ou, dans le cadre des relations internationales, vis-à-vis des représentants étatiques, des agents des sociétés multinationales, des particuliers ressortissants de certains pays cibles, et également - mais dans une moindre mesure - des représentants des organismes internationaux.

Si, en 1934, le double assassinat, à Marseille, d'Alexandre de Yougoslavie et de Barthou constituait une manifestation exceptionnelle de terrorisme international, l'enlèvement, voire l'assassinat de l'homme politique, du diplomate, du fonctionnaire consulaire et autres représentants des acteurs des relations internationales, est devenu une infraction qui s'impose par sa fréquence à l'attention des gouvernants, que l'on

* Cet article a pour origine une communication faite par l'auteur au 3^e Congrès annuel du Conseil canadien de droit international (C.C.D.I.) qui s'est tenu à Ottawa les 18 et 19 octobre 1974.

** *Professeur agrégé à l'Université d'Ottawa, membre associé de l'Académie des sciences d'Outre-mer.*

qualifie cette infraction de crime de droit commun ou crime politique et qu'elle relève du droit interne ou international ou les deux à la fois¹.

Mais, plus précisément, quels sont *les faits* que l'on peut évoquer ? Le cadre global est constitué par les actes de violence qui mettent en jeu la sécurité interne et internationale. Dans *l'ordre interne*, un rapport présenté en 1971 à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale confirme que les formes de criminalité ou de délinquance sont en augmentation dans tous les pays du monde, en particulier dans les pays industrialisés². En Angleterre et au Pays de Galles, souligne le rapporteur, le nombre des délits graves connus par la police est passé de 500 000 à un million entre 1955 et 1965. Une progression du même ordre apparaît aux États-Unis et en France. La tendance est encore plus accusée lorsqu'il s'agit de délinquance juvénile, remarque qui s'applique d'ailleurs aux pays en voie de développement, où le terme violence n'a parfois pas le même sens que dans les pays industrialisés. Il est évident que dans le Tiers-monde d'autres facteurs d'instabilité jouent, surtout dans les nouvelles zones urbaines et dans l'ébranlement, l'éclatement des structures traditionnelles politiques, économiques et sociales, dans cet objectif de transformation d'une économie d'auto-subsistance - économie fermée - en économie de marché liée et intégrée aux relations économiques internationales. La société close d'antan se transforme en société ouverte sur le monde au sens bergsonien et également pratique du terme.

Dans les relations internationales l'escalade des microconflits interétatiques - conflits de frontière, par exemple - et aussi des microconflits internes, c'est-à-dire des troubles intérieurs, se poursuit. Elle crée des conditions favorables au terrorisme international, et à la guérilla en particulier, dans le cadre des attentats contre les personnes qui se présentent comme le substitut d'une guerre classique ou révolutionnaire. Ainsi le terrain d'action peut se déplacer dans un pays étranger au conflit. Entre 1968 et 1974, le terrorisme augmente - avec cependant une légère régression en 1973. Il accuse des divergences selon les secteurs et les mutations³. Nous relevons une transformation et adaptation continues des moyens de pression sur la communauté nationale et internationale utilisés par les terroristes. Ainsi, par exemple, à la vague de détournement d'aéronefs succède celle de l'enlèvement de représentants étatiques ou de particuliers.

Dans une étude sur le terrorisme faite sous les auspices de l'Institut français de polémologie, nous relevons, pour les années 1968 à 1972, une tendance à des actions dispersées sur le plan géographique, l'escalade et à la fois l'utilisation successive de différents procédés qui passent du stade artisanal à celui du perfectionnement de la

1. Voir notamment la « Chronique des faits internationaux » de Charles ROUSSEAU publiée régulièrement dans la *Revue générale de droit international public* et les statistiques réunies par l'Institut français de polémologie, depuis 1972, dans *Études polémologiques* ; aussi P. DE VISSCHER, « Le terrorisme international, ses effets sur l'ordre juridique international », communication au 3^e Congrès annuel du C.C.D.I., 1974 ; L. C. GREEN, *The Nature and Control of International Terrorism*, Occasional Paper 1, Department of Political Science, University of Alberta, 1974 ; W. A. HANNAY, « International Terrorism : the Need for a Fresh Perspective », *International Lawyer* 8, pp. 268-284 (1974).
2. M. SCHLOESING, rapporteur, « Violence politique et sécurité interne », 4(11) *Études polémologiques*, pp. 17-29 (1974).
3. R. CARRÈRE et P. VALLAT-MORIO, « La violence mondiale en 1973 », 4(13) *Études polémologiques*, pp. 61-95, (1974).

technique qui a notamment l'avantage de présenter moins de dangers directs pour l'auteur de l'acte terroriste⁴. Parmi ces nouveaux procédés, les enlèvements d'otages, organes étatiques comme les diplomates ou simples particuliers, figurent en bonne place. Au niveau des chiffres, par exemple, la moyenne annuelle des exécutions ou assassinats politiques de 1968 à 1972 est de 17, à comparer à 20 en 1973. D'autre part, la moyenne annuelle des enlèvements sans exécution passe de 7 en 1968-72 à 24 en 1973 et celle des enlèvements suivis d'exécution passe de 2 en 1968-72 à 4 en 1973, accusant donc un processus d'accélération de la violence à l'égard des personnes.

Or les règles coutumières et conventionnelles du droit international dans ce domaine ne constituent pas un moyen d'action suffisant, ne serait-ce qu'au plan de la réparation⁵. Il s'est donc avéré nécessaire de procéder à une concertation internationale et d'élaborer de nouvelles normes tout en gardant présent à l'esprit la dualité de l'objectif, étudier les causes du terrorisme international et prévenir et punir les auteurs de ces infractions. C'est dans cette perspective que se situent différents actes internationaux tels le projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité élaboré par la Commission du droit international⁶, ou bien la Convention sur la prévention et la répression des actes de terrorisme, signée à Washington le 2 février 1971 et élaborée sous les auspices de l'O.E.A.⁷ Enfin, la résolution N° 3166 (XXVIII) de l'Assemblée générale des Nations unies et la Convention du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les diplomates⁸. Nous pouvons retracer l'origine de ce dernier traité dans les deux Conventions de Genève du 16 novembre 1937 portant, l'une, sur la prévention et la répression internationale du terrorisme, l'autre, sur la création d'une cour pénale internationale, traités élaborés sous les auspices de la Société des Nations à la suite de l'attentat de Marseille⁹. Ces deux conventions ne sont cependant pas entrées en vigueur.

L'expérience des procès de Nuremberg et de Tokyo prouve qu'il est possible de concevoir dans un contexte provisoire qui prolonge la victoire des armes à l'issue d'une guerre à vocation mondiale, une justice pénale internationale imposée aux vaincus

4. *Ibidem*.

5. Citons, par exemple, les art. 22 et 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ou les normes régissant la responsabilité internationale des États non encore codifiées.

6. Cf. art. 4-6 (texte dans S. GLASER, *Droit international pénal conventionnel*, Bruxelles, Ets E. Bruylant, 1970, p. 231).

7. Texte en français dans 76 *Revue générale de droit international public*, pp. 638-641 (1972) ; cf. sur le plan européen, la résolution du Conseil de l'Europe (Conseil des ministres) 74(3) du 24 janvier 1974 (13 *I.L.M.*, p. 471 (1974)).

8. Cf. *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 28^e session, Supp. N° 30 (A/9030), p. 157ss ; cf. C. L. ROZAKIS, « Terrorism and the Internationally Protected Persons in the Light of the ILC's Draft Articles », 23 *International Law and Comparative Law Quarterly*, pp. 32-72 (1974) ; P. JULLARD, « Les enlèvements de diplomates », 17 *Annuaire français de droit international*, pp. 205-232 (1971).

9. Textes dans GLASER, *op. cit.*, p. 233ss ; cf. R. AGO, « Le délit international » *Recueil, Académie de droit international*, La Haye, p. 419 (1939) ; DONNEDIEU DE VABRES, « La répression internationale du terrorisme, les conventions de Genève », *Revue de droit international et de législation comparée* 37 (1938) ; A. SOTTILE, *Le terrorisme international*, Paris, Sirey, 1939.

accusés de crimes internationaux, mais qu'il est difficile dans un contexte de paix, troublée seulement par des conflits localisés, de s'entendre sur l'établissement d'une cour pénale internationale. C'est pourquoi les solutions proposées par les conventions adoptées récemment tant pour les détournements d'avion que pour les attaques contre les représentants des États et des organisations internationales se situent dans le cadre de la justice pénale interne, par le canal de la poursuite judiciaire ou de l'extradition. Ces conventions tiennent compte du facteur essentiel de la souveraineté des États. Nous n'avons pas atteint – si nous l'atteignons jamais – le stade de la supranationalité ou du gouvernement universel par le droit. Ainsi en témoignent les laborieuses négociations et discussions de couloirs entre les délégations nationales et les groupes régionaux avant l'adoption de ces conventions dans ce contexte chargé d'émotivité et éminemment politique que constitue le terrorisme international¹⁰. Les options et les choix ne sont pas juridiques.

Cette entente entre les différentes tendances et groupes – groupes africain, latino-américain opposés aux nations occidentales, par exemple – est donc difficile à obtenir non seulement entre nationaux de pays divisés selon des lignes que l'on trace à l'accoutumée entre les pays du Tiers-monde et les pays industrialisés, mais également à l'intérieur d'un même pays, comme en témoignent les controverses entre universitaires, par exemple en Amérique du Nord¹¹.

Les points de divergence apparaissent aux différentes phases de l'étude. En envisageant tout d'abord la phase conceptuelle de la définition juridique du terrorisme international, la question se pose dans les termes suivants : Peut-on aboutir à une définition générale et est-il sage de tenter cette définition dans le contexte actuel ? Ou bien doit-on laisser se dégager progressivement cette définition des événements – c'est-à-dire des faits – et des législations qui sont adoptées au double niveau national et international ?

La deuxième phase, la plus urgente cependant, celle de l'adoption de règles en vue de prévenir et de punir ces infractions fait aussi l'objet de solutions doctrinales radicalement opposées. Doit-on établir une réglementation internationale et mettre en place des rouages judiciaires internationaux ? Ou s'agit-il d'une utopie et doit-on laisser à chaque État cette tâche dans le cadre de sa législation nationale, après avoir abouti à une sorte de consensus de la communauté des nations, ou seulement d'une partie de cette communauté ? D'autre part, doit-on adopter un mécanisme applicable à tous les actes de terrorisme ? Ou bien doit-on avoir recours à des solutions partielles, et réglementer des domaines fragmentés et limités de ces manifestations du terrorisme qui, en fait, perdent souvent progressivement de leur acuité et sont remplacées par d'autres formes du terrorisme ?

Enfin, jusqu'à quel point peut-on se permettre, dans les deux hypothèses de solution globale ou partielle, d'accepter les réserves présentées par les États ? Quand

10. Cf. la communication de M. E. LEE, conseiller juridique du ministère canadien des Affaires extérieures, au Congrès de 1974 du Conseil canadien de droit international ; voir aussi Doc. N.U., A/9127 du 28 août 1973.

11. Cf. les discussions Franck-Paust et autres juristes américains dans *l'American Journal of International Law*, en 1973 et 1974.

on sait en particulier que ces réserves sont souvent fondées sur une conception différente, voire opposée, des principes du droit international, d'une part, de la justice internationale et de l'échelle des valeurs morales, d'autre part. Il est difficile de nier que le droit international est actuellement en pleine évolution. Il est repensé tant à l'égard de son fondement que de sa formulation. De plus, il n'existe et il n'est valable, tout au moins à l'égard du problème que nous étudions, que s'il obtient l'adhésion de la majorité des sujets de droit international et, au premier chef, ceux qui sont directement intéressés par ces normes et qui se présentent comme les défenseurs d'un certain terrorisme international pour des considérations d'ordre politique. Le droit traditionnel de la coexistence d'États souverains devient le droit de la coopération de tous les sujets de droit international. Nous nous trouvons dans un contexte nouveau où si nous devons éviter de faire « table rase » des normes classiques, nous devons cependant innover en partant des normes qui existent et en les adaptant aux conditions nouvelles.

De plus, il est un point très important pour les pays en voie de développement : dans cette optique de réserves fondées sur une vision opposée de la conception de justice internationale et également de l'échelle des valeurs morales, les divergences s'imposent à l'évidence. Et c'est peut-être en gardant à l'esprit l'image du monde de demain que projettent devant eux les pays non industrialisés – image qui explique parfois les mobiles des terroristes nationaux ou amis de ces pays – que nous pouvons tenter de comprendre les arguments juridiques présentés par ces pays et qui ne nous sont pas tellement familiers. Ainsi, dans l'optique occidentale, nous prenons idéologiquement position dans la lutte entre le bien et l'intérêt de l'individu, définis par cet individu, et le bien et l'intérêt de la collectivité politique à laquelle appartient cet individu, le but suprême étant d'atteindre un équilibre entre ces deux biens et intérêts. Mais cette distinction et cette lutte apparaissent parfois aux pays non industrialisés, en particulier les pays les moins avancés du globe, comme une querelle d'école et un luxe idéologique réservé à l'élite des sociétés d'abondance.

Il s'agit donc d'une adhésion, raisonnée ou subie, à des valeurs fondamentales qui ont leur propre dynamique et qui conditionnent l'adoption de mécanismes juridiques pénaux au double plan national et international.

Dans le cadre de cette étude, nous devons insister sur la notion de violence, non pas la notion juridique abstraite de la violence, mais la violence concrète se dégageant des faits de l'époque considérée et définie par les théoriciens engagés dans ce processus de violence ou maîtres à penser des terroristes. Si nous nous référons à Franz Fanon, Che Guevara, Régis Debray ou Herbert Marcuse, par exemple, nous trouvons des définitions de cet ordre :

La violence qui a présidé à l'arrangement du monde colonial, qui a rythmé inlassablement la destruction des formes sociales indigènes, démolit sans restriction les systèmes de référence de l'économie (...) sera revendiquée et assumée par le colonisé au moment où décidant d'être l'histoire en actes, la masse colonisée s'engouffrera dans les villes interdites¹².

Un autre théoricien de la violence montre l'aspect négatif de ce terme et également son ambiguïté :

12. F. FANON, *Les damnés de la terre*, Maspéro, Paris, 1961, 2^e éd. 1969, p. 9.

In the established vocabulary « violence » is a term which one does not apply to the action of the police, the National Guard, the Marshals, the Marines, the bombers »¹³.

La littérature dite « engagée » souligne que le droit implique la violence. En effet, « dire le droit, édicter des règles exige qu'elles soient observées » et, dans ce sens, on doit souvent « avoir recours à la force publique pour contraindre les citoyens à se conformer à la loi¹⁴ ».

Il y a donc un double aspect de la violence – un aspect destructeur et un aspect bénéfique – qui apparaît dans un raisonnement hégélien en une synthèse, domination des deux tendances, thèse et antithèse. Le but est de canaliser la violence et d'utiliser sa force pour le bien de toute la communauté internationale qui comprend à la fois les terroristes et leurs victimes. Il y a une projection manichéenne de la violence et, partant, du terrorisme. Où se trouve le bien et où est le mal ? Ce double aspect ressort de la formulation de la question inscrite à l'ordre du jour provisoire de la vingt-neuvième session de l'Assemblée générale des Nations unies qui inclut aussi bien les mesures à prendre pour empêcher le terrorisme international que l'étude de ses causes¹⁵.

L'étude des causes du terrorisme et de la violence permet de mieux comprendre les restrictions, réserves et revendications présentées souvent avec force par le Tiers-monde et en particulier par les groupes de choc et de combat – matériel et moral – impliqués dans des micro-conflits internes ou interétatiques, souvent mais pas exclusivement dans le cadre de la décolonisation au sens large du terme, la colonisation étant à la fois un phénomène historique et un moyen de pression dans le monde d'aujourd'hui, associé aux concepts d'exploitation, de sous-développement et d'aliénation, économique, sociale et phylosophique. Ainsi le droit et l'idéologie politique se rejoignent dans la lutte des mouvements de libération nationale.

Dans le cadre du continent africain, la charte constitutive de l'O.U.A. inscrit cet objectif de décolonisation et son corollaire, la lutte contre la discrimination raciale symbolisée par la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud. Cet objectif constitue l'interprétation africaine du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ce droit n'étant cependant pas reconnu à l'intérieur des limites artificielles des nouveaux États, et la lutte contre la politique d'apartheid n'étant valable que lorsque cette politique s'exerce à l'encontre des Africains. Cet objectif primordial de décolonisation et libre disposition est également souligné dans de nombreuses résolutions de l'O.U.A., ou dans des projets de résolutions présentés aux Nations unies par le groupe africain, telle la résolution sur le terrorisme qui accompagne la Convention sur l'enlèvement des diplomates¹⁶. Ceci se concrétise par le soutien apporté aux mouvements de libération par les États africains membres de l'O.U.A.¹⁷ ou par le comité de liaison

13. H. MARCUSE, *An Essay on Liberation*, Beacon Press, 1969, p. 72.

14. V. WERNER « Pourrait-on maîtriser la violence ? », 4(11) *Études polémologiques*, pp. 5-16 (1974).

15. *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 28^e session, Supp. N° 30 (A/9030), p. 161 : point 94 de l'ordre du jour.

16. Voir *supra*, note 8.

17. Un soutien pécuniaire ou moral est également apporté par des pays occidentaux, comme le Canada, ou des Églises, comme le Conseil œcuménique des églises chrétiennes.

des forces de libération de Dar es Salaam et également par la reconnaissance progressive du statut juridique de ces mouvements de libération, simples terroristes à l'origine appelés ultérieurement à exposer leurs points de vue à la tribune des Nations unies et devenant éventuellement des observateurs officiels.

Ainsi, au moment même où la communauté mondiale condamne certaines manifestations du terrorisme comme les détournements d'avion et les enlèvements de diplomates, cette même communauté reconnaît la validité juridique et politique de la lutte révolutionnaire dans le cadre de la décolonisation sous toutes ses formes, et donne donc son aval à une certaine forme de terrorisme et à ses auteurs au nom d'autres principes jugés supérieurs. C'est bien dire l'ambiguïté de ces différents concepts et les difficultés de trouver des solutions valables globalement au double niveau juridique et politique.

Nous nous prononçons donc en faveur d'une étude approfondie de ces problèmes et de leurs causes, et de l'adoption de solutions partielles sectorielles, réunissant l'agrément de la majorité des États impliqués dans les conflits, sans chercher à définir dès maintenant des principes généraux applicables à tous les cas de terrorisme. Car la communauté des peuples n'est pas encore prête - si elle l'est jamais - à franchir ce dernier pas. La réglementation internationale de la protection des diplomates n'est pas une hypothèse d'école entre membres d'un club privilégié, les nantis de ce monde, qui se concrétiserait en une convention entre pays industrialisés. Elle doit s'appliquer à toutes les nations et le traité en question doit donc réunir le plus grand nombre de parties contractantes, en particulier du Tiers-monde.