

LES VICTIMES, LES GRANDES OUBLIÉES DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ?

Mikaël BENILLOUCHE

Docteur en Droit
A.T.E.R. - Université de Paris I

Alors que la riposte au terrorisme est devenue militaire, il semble que dans la redéfinition des règles applicables à la matière à l'échelon international, les victimes ne soient pas véritablement prises en considération.

La victime au sens qui lui est donné dans la présente contribution regroupe toutes les personnes souffrant directement ou indirectement d'actes de terrorisme.

Le phénomène terroriste était ignoré par le code pénal jusqu'au milieu des années 1980 : il s'agissait d'infractions de droit commun qui étaient commises dans des circonstances particulières. Toutefois, la jurisprudence a affirmé qu'il ne s'agissait pas là d'infractions politiques quel qu'ait été le mobile de l'auteur¹. Puis suite au développement du terrorisme et plus précisément à la vague d'actes terroristes ayant eu lieu en France au milieu des années 1980, des dispositions spécifiques ont été adoptées par la loi du 9 décembre 1986. Ces dispositions ont été adoptées grâce au travail de l'association S.O.S. Attentats pour informer le public et sensibiliser le législateur sur le terrorisme. C'est d'ailleurs sa Présidente, Françoise Rudetzki qui a inspiré le projet de loi soumis au Parlement. Cette loi est une forme de compromis puisqu'elle entend lutter contre le terrorisme tout en n'instaurant pas de droit trop attentatoire aux libertés individuelles. Elle ne crée pas une nouvelle catégorie d'incriminations, mais prend en compte le mobile spécifique de l'auteur de certaines infractions limitativement énumérées pour leur conférer un statut juridique *ad hoc*.

¹ Cass. crim., 3 mars 1960, Bull. crim., n°138.

Ainsi sont terroristes certaines infractions de droit commun dès lors qu'elles sont commises « *en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* »². Enfin, depuis l'adoption du nouveau code pénal en 1994, les actes de terrorisme sont devenus une catégorie d'infractions à part entière. Le droit positif applicable paraît à première vue axé sur le terroriste et non sur ses victimes. Ainsi son mobile est pris en compte pour qualifier ou non une infraction de terroriste. Plus encore, outre l'existence d'une procédure spécifique et de peines encourues aggravées, le régime applicable aux terroristes connaît quelques originalités. Ainsi, la non-révélation de crime constituant un acte de terrorisme est érigée en infraction spécifique³ alors que la dénonciation par un terroriste de l'acte avant ou durant sa commission permet d'alléger la peine encourue⁴. Toutefois, certaines dispositions reconnaissent l'existence de la victime et leur octroient un certain rôle dans la constatation de l'infraction et sa poursuite.

Si les actes de terrorisme entraînent des souffrances humaines considérables⁵ puisqu'ils ont la particularité de frapper « *à l'aveugle* », l'examen du droit démontre de quelle façon le terrorisme met en danger la démocratie⁶ en perturbant sa stabilité et en mettant en évidence son inadaptation à lutter contre cette forme d'agression⁷. L'actualité récente a montré que le phénomène terroriste n'est pas ignoré par les gouvernements, bien au contraire. La riposte existe, mais elle ne prend que très rarement en compte les victimes directes de l'acte.

² Article 421-1 du code pénal.

³ Article 434-2 du code pénal.

⁴ Ainsi l'article 422-1 exempte de peine le terroriste qui avertit les autorités avant la réalisation de l'infraction et l'article 422-2 prévoit une diminution de moitié de la peine encourue si la dénonciation permet d'éviter des morts d'homme ou des infirmités permanentes.

⁵ Notons également qu'existe un préjudice économique non négligeable de ces actes.

⁶ Un des exemples de cette mise en danger réside dans la difficulté de lutter efficacement contre le terrorisme en préservant les droits de l'homme. Ainsi, suite à la vague d'attentats de l'été 1995, un projet de loi adopté a été partiellement censuré par le Conseil constitutionnel. Des dispositions similaires à celles censurées ont ensuite été votées à nouveau par le Parlement suite à un nouvel attentat. Le Conseil constitutionnel n'ayant pas été saisi, la loi du 30 décembre 1996 est entrée en vigueur.

⁷ MASSON (P.), *Rapport sur la lutte contre le terrorisme*, Doc. Sénat, n°332, 1983-1984.

Or, leur indemnisation, si elle est nécessaire, n'est toutefois pas suffisante. Elles cherchent ainsi souvent à obtenir justice, c'est-à-dire à comprendre l'acte. Ainsi si le droit organise une protection adéquate des victimes du terrorisme, la reconnaissance du droit d'agir des victimes est imparfaite.

La victime est donc protégée par le droit qui lui reconnaît des possibilités d'agir soit en vertu du droit commun, soit en vertu de dispositions spécifiques (A.). Cependant, malgré ces possibilités, la pratique démontre que le droit d'agir des victimes se heurte à de nombreux obstacles juridiques qui entravent leur efficacité. En effet, ce droit semble concurrent à celui dont dispose le Ministère Public (B.). En outre, le difficile exercice des poursuites n'aboutit pas nécessairement à la condamnation des responsables. Ainsi, si les autorités de poursuite parviennent à arrêter certains terroristes, il ne s'agit le plus souvent que de simples exécutants et non des commanditaires ainsi que des personnes ayant financé l'action terroriste qui se réfugient dans certains Etats qui rejettent toute idée de coopération internationale montrant les limites du droit en la matière (C.).

A) La prise en compte de la victime par le droit

La France ayant adopté une procédure à dominante inquisitoire, il appartient en principe à des organes professionnels de rechercher et de poursuivre les infractions qui sont portées à leur connaissance par de simples particuliers. La procédure accusatoire, au contraire, laisse une plus grande place à l'initiative privée. Toutefois, dans les affaires de droit commun, le caractère inquisitoire de la procédure française s'est quelque peu atténué sous l'influence de la jurisprudence et de la loi.

Dans les affaires de terrorisme, la spécificité de ces agissements a induit l'adoption de règles spécifiques afin de développer et d'améliorer la rapidité et l'efficacité des droits des victimes.

La raison d'être de dispositions spécifiques d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme tient dans le constat affligeant que les auteurs de tels actes et plus encore les instigateurs ne sont que très rarement appréhendés. Ce constat a été dressé tôt par l'association S.O.S. Attentats qui a mis en évidence la nécessité de garantir l'indemnisation des victimes par un Fonds d'indemnisation pour des raisons tant matérielles que politiques.

La loi du 9 septembre 1986 a donc posé le principe d'une indemnisation intégrale des dommages corporels résultants d'un acte de terrorisme.

Seules peuvent bénéficier de cette indemnisation, les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national ainsi la plupart des victimes françaises⁸ pour les actes de terrorisme commis à l'étranger.

La charge de l'indemnisation incombe au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions. Ainsi, la compétence du Fonds initialement limitée aux actes de terrorisme a progressivement été étendue aux infractions violentes dont la nature présente quelques similitudes avec le terrorisme. Ainsi, l'ensemble des victimes de ces infractions a pu bénéficier du travail de l'association S.O.S. Attentats. Le Fonds ne peut intervenir devant les juridictions répressives de jugement qu'à la condition que la victime ou ses ayants droit se soient constitués partie civile⁹.

L'intervention de ce Fonds présente de nombreux avantages pour les victimes. Elle permet d'anticiper une décision judiciaire qui peut mettre plusieurs années à intervenir surtout en cas d'obstacles juridiques aux poursuites et de pallier les difficultés à retrouver les auteurs de ces infractions. Toutefois, l'acceptation de l'indemnisation par le Fonds semble reléguer la victime à un rôle essentiellement passif puisque celui-ci se retrouve subrogé dans ses droits. De la sorte, la victime est écartée du procès pénal, ce qui peut entraver le processus de cicatrisation puisqu'elle n'est plus considérée par la justice comme un acteur à part entière du procès.

B) Complémentarité ou concurrence du droit d'agir des victimes

Malgré les possibilités étendues d'agir reconnues par les textes, l'action des victimes s'est parfois heurtée à des obstacles juridiques.

1- Des possibilités théoriquement étendues

L'action civile répond à une double exigence : indemnitaire et vindicative. Elle est traditionnellement considérée comme une action accessoire. Toutefois, lorsqu'elle agit par la voie de l'action, la victime met nécessairement en mouvement l'action publique.

⁸ L'article L. 126-1 du code des assurances pose en effet certaines exigences relatives aux liens demeurant avec la France au jour de commission de l'infraction.

⁹ Article 103 de la loi du 30 juillet 1987.

Pour pouvoir se constituer partie civile, la victime doit avoir subi un préjudice certain et personnel¹⁰. Notons que tel est le cas des proches d'une personne décédée pour le préjudice moral subi. En outre, certaines associations se sont vu reconnaître un droit d'action. Il en est ainsi des associations de défense des victimes du terrorisme depuis la loi du 6 juillet 1990¹¹. Il est nécessaire que l'association soit régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans et que ses statuts prévoient l'assistance des victimes.

Toutefois, il ne s'agit là que d'un droit d'exercice de l'action civile qui suppose donc que celle-ci ait été mise en mouvement par la partie lésée ou par le ministère public.

En vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, le ministère public dispose de l'opportunité des poursuites. Selon ce principe, le ministère public peut décider de ne pas mettre en mouvement les poursuites pour des raisons d'opportunité.

La compétence de la victime lorsqu'elle se constitue partie civile est donc concurrente à celle du ministère public. En pratique, il n'est pas peu fréquent que le Parquet mette en mouvement l'action publique à laquelle se joindront les victimes ainsi qu'éventuellement une ou plusieurs associations, voire le Fonds de garantie qui se sera substitué dans les droits d'une victime.

Toutefois, il en a été différemment dans les affaires qui ont impliqué le régime libyen qui n'ont pas abouti à la mise en cause officielle du colonel Kadhafi, ce qui atteste des limites du droit en la matière.

2- Les limites pratiques à l'exercice des poursuites

Dans plusieurs affaires, les poursuites exercées ne débouchent pas sur le jugement des responsables de tels actes. Dans deux d'entre elles, il a été impossible d'aboutir à la mise en cause officielle du régime libyen.

A l'étranger, les victimes sont également, et parfois de façon plus manifeste, mises à l'écart de l'action pénale. Sur ce point, l'affaire de Lockerbie est significative¹². Cette affaire¹³ puise ses origines dans l'explosion le 21 décembre 1988 d'un avion de la Pan Am au-dessus du village écossais de Lockerbie faisant 270 morts.

¹⁰ Article 2 du code de procédure pénale.

¹¹ Article 2-9.

¹² Benillouche (M.), « Le procès de Lockerbie : entre droit national et droit international », *Revue de science criminelle*, 2001, pp. 684-686.

¹³ Djaziri (M.), « La crise de Lockerbie et le processus de réintégration de la Libye dans le système international », *L'annuaire de l'Afrique du Nord*, numéro mars 2000.

Le rôle moteur dans la recherche de la vérité a été joué par les Etats-Unis, que ce soit par le biais des organes judiciaires de droit commun ou des agences spécialisées, comme le FBI ou la CIA. L'enquête a abouti à la mise en cause de responsables libyens, ce qui a conduit à une crise politique dont l'issue n'a pu être trouvée que par le biais d'un compromis diplomatique. Tous les moyens ont été mis en œuvre pour parvenir à rassembler les preuves qui, après trois années, conduisaient à la mise en cause de deux agents des services de renseignements libyens, Abdel Basset Ali al-Megrahi et Amine Khalifa Fhima qui se trouvaient alors sur le territoire libyen. Malgré les demandes insistantes d'extradition émanant des Etats-Unis et du Royaume-Uni, la Libye a refusé de coopérer, ce qui a conduit à l'adoption de résolutions par le Conseil de sécurité des Nations Unies prononçant plusieurs sanctions. Après une intense médiation menée par certains pays arabes et africains, un compromis a été trouvé. Il consistait à admettre l'extradition de ces deux nationaux vers un Etat neutre, les Pays-Bas pour qu'ils soient jugés en vertu de la loi écossaise et par un Tribunal écossais. Il était également prévu, en cas de condamnation à des peines d'emprisonnement, que celles-ci soient exécutées au Royaume-Uni. Dans le même temps, la Libye a exigé que ne soit pas mise en cause la responsabilité de son propre régime.

Le 31 janvier 2001, le Tribunal composé exclusivement de magistrats professionnels a rendu son verdict à l'unanimité des trois juges. La décision prolifique de 82 pages reprend la substance de la plupart des éléments de preuve apportés par les autorités américaines, qu'il s'agisse des procès-verbaux et des résultats des diverses expertises. Peu de témoins ont comparu. Un des accusés, Ali Megrahi, a été condamné à l'emprisonnement à vie alors qu'Al Amime Fhimah a été acquitté faute de preuve.

Cette décision n'a pas du tout satisfait les familles des victimes. Ainsi, leur rôle dans ce procès a été totalement passif. En outre, selon le *Herald*, les familles n'auraient été prévenues de l'annonce du verdict qu'au dernier moment. Pour d'autres, l'émotion a été trop forte. Toutefois, avec le recul, de nombreuses critiques ont été formulées. A été dénoncé le compromis adopté. Ainsi, le Tribunal, comme il lui était imposé de le faire, n'a pas mis en cause la responsabilité du régime libyen, ainsi comme le résume Betty Thomas, qui a perdu sa fille et sa petite-fille dans la catastrophe

« Ils ont désigné des valets dans le jeu de cartes. Maintenant, nous voulons les rois »¹⁴.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette affaire. Tout d'abord, c'est par une coopération inter-étatique qu'il est possible de parvenir à juger et à condamner les auteurs des actes terroristes. Ensuite, il est souvent nécessaire de recourir à des méthodes ignorées du droit pour parvenir à des résultats efficaces. Enfin, les victimes semblent devoir être cantonnées à un rôle passif pour parvenir à un résultat politiquement satisfaisant.

Il est alors possible d'objecter que dans les pays où la procédure pénale est accusatoire¹⁵, il est peu fréquent que les victimes agissent directement.

Mais, à l'examen, ce sentiment de frustration est partagé par les pays de tradition inquisitoire comme la France où, si le droit d'agir des victimes est reconnu, il se heurte souvent à des obstacles juridiques dont la nécessité et la légitimité est discutable.

En effet, l'affaire du DC-10 de l'UTA, les victimes ont joué un rôle moteur. Ainsi, la mise en mouvement de l'action publique a résulté d'une plainte avec constitution de partie civile en date du 15 juin 1999 d'une des victimes directes de l'acte ainsi que de l'association S.O.S. ATTENTATS contre le colonel Kadhafi. Suite à cette plainte, le juge d'instruction a rejeté une demande de refus d'informer émanant du Parquet de Paris en constatant l'absence d'immunité du chef d'Etat libyen. Cette position a été confirmée par la Cour d'appel de Paris qui a relevé qu'aucun obstacle de droit, ni « aucune immunité ne saurait couvrir » des faits « consistant pour un chef d'Etat à avoir ordonné l'explosion d'un avion de ligne transportant 170 passagers »¹⁶. Cette décision recueillait l'adhésion d'une partie de la doctrine qui y voyait un recul de la raison d'Etat¹⁷. La Cour de cassation a cassé cet arrêt en invoquant l'immunité des chefs d'Etats étrangers. De nombreuses critiques très convaincantes ont été formulées à l'égard de cet arrêt¹⁸. Notons qu'à chaque reprise, l'interprétation de la partie civile et celle du Parquet étaient opposées.

¹⁴ Le Figaro, 30 janvier 2001.

¹⁵ C'est notamment le cas pour les Etats-Unis et l'Angleterre.

¹⁶ CA Paris, 20 oct. 2000, *Le Monde*, 1^{er} février 2001.

¹⁷ BULLIER (A. J.), « Khadafi/Pinochet : Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris et Chambre des Lords se rejoignent dans une même logique », *Petites Affiches*, 6 déc. 2000, pp. 9-10.

¹⁸ DOUCET (G.), « La responsabilité pénale des dirigeants en exercice », *Actualité et Droit international*, janvier 2001.

Il est possible de tirer plusieurs enseignements de ces décisions. Tout d'abord, établir la responsabilité de hauts responsables politiques est délicat en période de paix et suppose une réelle volonté politique de la part des gouvernements concernés. Ensuite, si une mise en cause par les juridictions nationales est possible, le jugement effectif des responsables suppose la participation effective de plusieurs pays sous l'égide d'une organisation internationale pour parvenir à un compromis diplomatique « satisfaisant ». Enfin, certains pays bénéficient de plus d'appuis internationaux que d'autres. Ainsi, malgré l'existence de règles internationales pénales précises sur le transfert des responsables des infractions relevant de la compétence des Tribunaux pénaux internationaux, les Etats-Unis sont parvenus à obtenir la remise de S. Milosevic au Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie en marge des règles juridictionnelles spécifiées par les résolutions des Nations Unies. Ces décisions indiquent que la mise en cause des principaux responsables reste hypothétique, même si sous l'impulsion des Etats-Unis, une évolution semble s'esquisser en pratique, non sous l'influence de la justice, mais plutôt d'actions militaires et politiques.

C) Les limites du droit ou l'action extra-judiciaire

L'effacement du public dans la poursuite des infractions à des fins d'efficacité met en évidence la nécessité de mettre en place des institutions associant de façon étroite les victimes à l'œuvre de vérité de façon indépendante de la justice afin de permettre la cicatrisation.

1- L'effacement du public dans la poursuite des infractions à des fins d'efficacité

En France, la spécificité du régime applicable aux infractions terroristes réside dans l'effacement du rôle du public à des fins d'efficacité.

Il existe des juridictions spécialisées pour les infractions terroristes. La loi du 9 septembre 1986 prévoit la possibilité de se substituer aux juridictions normalement compétentes, qu'il s'agisse de la poursuite, de l'instruction ou du jugement.

Selon la loi, il existe une compétence concurrente des juridictions parisiennes à celles des juridictions provinciales normalement compétentes¹⁹.

Il en résulte un éloignement de la justice par rapport aux victimes des infractions parfois commises en province. De même, l'existence d'une Cour d'assises spéciale composée exclusivement de magistrats²⁰ empêche les citoyens de participer directement au jugement de ces infractions. Bien entendu, c'est pour des raisons pratiques évidentes qu'ont été adoptées ces dispositions spécifiques. Toutefois notons que depuis la loi du 29 décembre 1997, la juridiction de jugement peut siéger hors du Palais de Justice dans un local spécifique, ce qui permet la tenue de « *méga-procès* » rendus parfois indispensables par le nombre élevé des victimes²¹. De la sorte, les victimes peuvent assister au jugement et ne sont pas cantonnées dans une salle attenante.

Une autre source de frustration réside dans l'absence de motivation des décisions des Cours d'assises qui pourrait être remise en cause sur ces affaires. Or, c'est par la motivation que la juridiction explique le cheminement qui l'a conduite à rendre cette décision et qui permet d'expliquer aux victimes le mobile des terroristes.

Il en résulte que même si l'affaire parvient à être jugée, elle ne pourra satisfaire la volonté de savoir des victimes et de leurs proches. L'explication ne saurait être l'œuvre des médias dont l'interprétation variera nécessairement mais plutôt d'institutions spécialisées.

2- Un rôle devant être dévolu à des institutions spécialisées

Il faudrait peut-être s'inspirer des Commissions « *Vérité* » qui ont été mises en place suite à une transition démocratique ou pour faire toute la lumière sur le passé à l'instar de l'Afrique du Sud, mais il serait alors nécessaire de les adapter au phénomène terroriste et songer à sa composition. Une telle Commission interviendrait après la saisine de la justice et devrait permettre d'établir la version la plus probable des événements à partir des décisions rendues en la matière.

¹⁹ Article 706-17 du code de procédure pénale.

²⁰ La cour d'assise spéciale est ainsi composée de sept magistrats, article 706-25 du code de procédure pénale.

²¹ Article 706-17-1 du code de procédure pénale.

Il serait nécessaire qu'elle comprenne d'anciennes victimes directes et indirectes d'actes terroristes et qu'elle ait la possibilité d'adopter une procédure orale permettant aux victimes de témoigner et d'être prises en charge. La Commission statuerait en donnant publiquement son interprétation des événements.

Une telle solution est-elle illusoire ? Elle l'est dans la mesure où elle mettrait nécessairement en cause certains responsables de pays étrangers, ce qui pourrait nuire aux intérêts de la France. D'un autre côté, le mouvement qui a conduit à la création des Tribunaux pénaux internationaux puis à la Cour pénale internationale doit permettre aujourd'hui de dénoncer publiquement les auteurs et les commanditaires des actes terroristes, ainsi que ceux qui les financent. Ainsi, le sentiment de frustration partagé par les victimes pourrait s'effacer pour laisser la place au deuil qui ne saurait avoir lieu si seuls les exécutants sont punis et si une version biaisée des événements est donnée.

La loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence et l'indemnisation comprend de nombreuses dispositions qui améliorent la situation des victimes. Mais ce n'est pas suffisant ; il sera certainement nécessaire d'adopter une philosophie différente octroyant un rôle important aux associations dont le rôle mérite d'être reconnu et renforcé au niveau international. Une refonte des dispositions applicables et une lutte internationale associant des Organisations non gouvernementales est indispensable. Peut-être allons-nous vers un ordre nouveau associant les victimes aux Etats pour combattre le terrorisme.

La réponse à la question provocatrice posée en titre de cette contribution s'impose donc : les victimes ne sont pas oubliées de la lutte contre le terrorisme dans la mesure où le droit les protège ; en revanche et en dépit des possibilités d'agir, nous constatons que la pratique judiciaire ne prend pas en compte les victimes de façon satisfaisante. Mais peut-être ne faut-il pas trop attendre de la justice et s'en remettre à l'Etat pour qu'il tire les conséquences politiques des décisions rendues et que les pays dont les gouvernements soutenant directement ou indirectement les organisations terroristes soient mises au ban des nations.

NOTES

NOTES