



Discours de

Monsieur François Molins

Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris

Actes de terrorisme :

nouveaux crimes contre l'humanité ?

Colloque

*« 70 ans après Nuremberg – Juger le crime contre l'humanité »*

Vendredi 30 septembre 2016

La question du rapprochement entre les infractions de terrorisme et de crimes contre l'humanité est assez récente. Née en grande partie des attentats survenus à New York le 11 septembre 2001, l'idée de qualifier des actes terroristes de crime contre l'humanité a ressurgi dans le débat public à l'aune des attentats commis par l'organisation terroriste Daesh.

Cette question ne peut se comprendre qu'en ayant à l'esprit que, si la définition du crime contre l'humanité revêt peu ou prou un caractère unifié tant en droit international qu'en droit français (une éminente juriste a pu dire que « le crime contre l'humanité est la borne commune à toutes les cultures »), la définition des crimes terroristes n'a pas trouvé en droit international de position commune, notamment en raison de la question de la lutte des peuples pour leur libération et leur droit à l'auto-détermination. La problématique relative à la définition du terrorisme est avant tout d'ordre terminologique, car il n'existe pas un «terrorisme», mais des «terrorismes». Le terrorisme peut ainsi suivant les législations internes des pays recevoir une définition différente, sur le plan juridique ou au contraire politique.

En effet, face à la difficulté de définir la notion de terrorisme, les Nations Unies ont évoqué les différentes manifestations du phénomène dans des conventions éparses et nombreuses. De plus, l'adoption d'un projet de Convention générale sur le terrorisme international est à l'étude au sein de l'ONU depuis 1996, sans avancée notable. A l'instar des conventions onusiennes, les conventions régionales traitant du terrorisme sont multiples mais ne définissent pas plus de façon unifiée les incriminations.

Je voudrais souligner ce qui sépare les deux infractions avant d'en venir à la question de savoir si leur rapprochement est possible ou opportun.

## I. Des incriminations relativement distinctes

Les définitions de l'incrimination des actes de terrorisme n'étant nullement unifiées en droit international, je me limiterai au droit français.

En droit interne, **les crimes contre l'humanité sont définis dans le livre II du Code pénal, consacré aux crimes et délits contre les personnes, au sein du titre intitulé « Des crimes contre l'humanité et contre l'espèce humaine ».**

**L'article 212-1 du Code pénal**, définit le crime contre l'humanité comme l'un des actes de « droit commun » listés : 1° *L'atteinte volontaire à la vie*

2° *L'extermination*

3° *La réduction en esclavage*

4° *La déportation ou le transfert forcé de population*

5° *L'emprisonnement ou toute autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international*

6° *La torture*

7° *Le viol, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable*

8° *La persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international*

9° *L'arrestation, la détention ou l'enlèvement de personnes, suivis de leur disparition et accompagnés du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort qui leur est réservé ou de l'endroit où elles se trouvent dans l'intention de les soustraire à la protection de la loi pendant une période prolongée*

10° *Les actes de ségrégation commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime*

*11° Les autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou psychique.*

Mais cet acte doit être commis en exécution d'un plan concerté à l'encontre d'un groupe de population civile dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique. La CPI parle d'attaque massive et systématique contre les populations civiles.

**En droit interne, les actes de terrorisme sont prévus par le code pénal non pas dans le livre consacré aux atteintes aux personnes, mais dans le livre IV consacré aux crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la paix publique.**

**La loi qualifie de terroristes un certain nombre d'infractions limitativement énumérées aux articles 421-1 à 421-2-2 du Code pénal si ces faits sont commis intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.**

**Les actes de terrorisme et les crimes contre l'humanité présentent indéniablement des éléments communs.**

En effet, ils constituent des actes de violence collective, dont les valeurs protégées des actes sous-jacents sont parfois identiques: l'atteinte à la vie sous forme d'assassinat ou de meurtre, les atteintes à l'intégrité physique ou mentale, la liberté de déplacement (enlèvements, séquestrations). En outre, le crime d'entente est réprimé tant pour les actes de terrorisme que pour les crimes contre l'humanité.

**Mais les incriminations de crimes contre l'humanité et de terrorisme présentent aussi des distinctions profondes et intrinsèques.**

En effet, le terrorisme est avant toute chose **un crime dirigé contre l'Etat**. Même s'il vise des civils qui vont souffrir dans leur chair, il vise de manière collatérale des symboles du modèle combattu: la puissance commerciale et financière, la suprématie militaire, le pouvoir politique à travers un impact symbolique et un grand choc médiatique.

Les crimes contre l'humanité en revanche sont **intrinsèquement des crimes visant la personne, et au-delà l'espèce humaine**. Il est notable que certaines incriminations d'actes de terrorisme visent d'abord à protéger l'intégrité d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, quand bien même il y aurait à cette occasion atteinte à la personne.

Il est aussi notable que le criminel contre l'humanité cherche à effacer les traces de ses monstruosité. La violence liée au crime contre l'humanité apparaît ainsi comme étant dissimulée et le négationnisme lié de manière consubstantielle aux actes constitutifs de crimes contre l'humanité.

A l'inverse, le terroriste se sert pleinement des moyens de communication pour faire connaître ses crimes. La **violence terroriste est théâtralisée** afin de mieux implanter la terreur parmi les populations visées, et la revendication en est quasiment un élément nécessaire.

Enfin, il faut noter que **si les biens sont des intérêts juridiques protégés par les deux incriminations, cela demeure marginal pour le crime contre l'humanité**. L'incrimination terroriste entend protéger, au même titre que la personne humaine, les biens de l'humanité et ceux des États. À l'opposé, l'incrimination de crime contre l'humanité ne protège les biens que de manière très secondaire.

## II. Un rapprochement est-il possible et/ou opportun ?

J'examinerai cette question sur le plan du droit puis de la politique pénale qui peut être menée en la matière.

**La question de ce rapprochement entre les incriminations fait couler beaucoup d'encre et constitue un véritable sujet de discussion juridique.**

Ainsi, la **Commission de droit international**, lors de ses travaux portant sur un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, a estimé que le terrorisme « *pouvait et devait être considéré comme un crime contre l'humanité quand les actes sont commis par des particuliers pour leur propre compte, même si leur but était politique* »<sup>1</sup>. Cependant « *certaines membres [de la Commission] ont exprimé des réserves au sujet de la qualification de crime contre l'humanité appliquée au terrorisme* »<sup>2</sup>. Il ne s'agit pas là cependant d'une question tranchée.

On a pu noter que **les références aux liens entre terrorisme et crimes contre l'humanité étaient présentes dans des conventions régionales**.

Par exemple, le Conseil permanent de l'OEA, dans une résolution du 15 mai 1970, a condamné tous les actes de terrorisme et les enlèvements de personnes «comme constituant des crimes contre l'humanité». L'assemblée générale de l'OEA a également vigoureusement condamné les actes de terrorisme dans une résolution du 30 juin 1970 affirmant à deux reprises qu'ils constituaient des crimes contre l'humanité<sup>3</sup>.

Plus proche de nous encore, l'article 12 a de la résolution 863 (1986)<sup>4</sup> de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe «*invite la Conférence européenne des ministres responsables de la lutte contre le terrorisme à envisager d'inviter les États membres à se mettre d'accord, en consultation, pour définir le terrorisme comme un crime contre l'humanité* ».

Cette invitation sera renouvelée dans la recommandation 1170 (1991)<sup>5</sup> de l'Assemblée parlementaire qui «*réitère sa proposition formulée dans sa Résolution 863 (1986) de parvenir à un accord sur la définition du terrorisme comme crime contre l'humanité*».

Dans sa recommandation 1644 (2004)<sup>6</sup>, l'Assemblée parlementaire affirme être convaincue que «*le terrorisme n'a aucune justification et doit être considéré comme illégal, atroce, inacceptable et comme un crime contre l'humanité*».

**Toutefois, l'exemple des discussions autour du Statut de Rome montre que les choses ne sont pas si évidentes toujours en raison des difficultés, voire même de la dangerosité d'une définition commune.**

En effet, lors des réunions préparatoires à la conférence de Rome de 1998 et au cours de la Conférence elle-même, des divergences de vues ont été relevées quant à l'inclusion du terrorisme dans le Statut au même titre que le crime contre l'humanité et les autres crimes internationaux. Les différentes délégations n'ayant pas pu se mettre d'accord, l'incrimination de terrorisme fut exclue du statut de la CPI. La proposition, à l'initiative des Pays-Bas, lors de la conférence de révision du statut de la CPI de Kampala d'étendre le champ d'application matériel du statut en incluant le terrorisme à l'article 5-1 ne fut pas retenue une fois encore<sup>7</sup>.

**Si l'on se concentre sur la question en droit interne, les réponses ne sont pas plus aisées qu'elles ne le sont sur la scène internationale.**

Outre l'appréciation liée aux valeurs protégées par les deux types d'incrimination, il faudrait, pour retenir la qualification de crime contre l'humanité en cas d'acte terroriste, que celui-ci présente les éléments suivants :

1. La commission d'actes, notamment l'atteinte à la vie, la séquestration
2. Des actes perpétrés dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique
3. Une attaque lancée contre une population civile;
4. La connaissance par les auteurs de leur participation à une attaque généralisée

De manière générale, **la qualification de crimes contre l'humanité dépend de la magnitude des crimes commis, et des circonstances**. Ainsi, en matière de terrorisme, le critère le plus sujet à discussion pour une éventuelle poursuite sous la qualification de crimes contre l'humanité a trait au **caractère généralisé et systématique de l'attaque**.

A ce titre, **le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a rendu plusieurs décisions susceptibles d'illustrer ce propos**. Le TPIY a ainsi incriminé l'utilisation de la terreur par les actes sous-jacents de persécutions et actes inhumains relatifs à l'infraction de crimes contre l'humanité. Dans une décision rendue dans l'affaire BLASKIC (IT-95-

14), la chambre de première instance énonce certains critères en vue d'établir la preuve d'une attaque généralisée ou systématique :

- *l'existence d'un but à caractère politique, d'un plan en vertu duquel l'attaque est perpétrée ou d'une idéologie au sens large du terme, à savoir détruire, persécuter ou affaiblir une communauté*
- *La perpétration d'un acte criminel de très grande ampleur à l'encontre d'un groupe de civils ou la commission répétée et continue d'actes inhumains ayant un lien entre eux*
- *La préparation ou la mise en oeuvre de moyens publics ou privés importants, qu'ils soient militaires ou autres*
- *L'implication dans la définition et l'établissement du dessein méthodique d'autorités militaires ou autres. Ce dessein ne doit pas nécessairement être déclaré expressément, ni énoncé de façon claire et précise. Il peut se déduire de la survenance d'un ensemble de faits.*

Le caractère massif se réfère quant à lui à l'ampleur des actes perpétrés et au nombre des victimes. Un crime peut être massif ou de grande échelle par "*l'effet cumulé d'une série d'actes inhumains ou par l'effet singulier d'un seul acte de grande ampleur*".

**Pour autant, il n'est pas certain que ces solutions puissent être calquées à la menace terroriste actuelle ou à toute autre menace en dehors des spécificités de la politique de terreur utilisée en ex-Yougoslavie pendant le conflit, à tout le moins dans ses manifestations hors des territoires occupés par ces groupes terroristes.**

Ainsi, si de nombreuses personnalités ont qualifié les attentats du 11 septembre de crimes contre l'humanité, il semble permis de s'interroger sur le caractère massif et systématique de l'attaque.

Dans ce sens, la **Cour de cassation dans un arrêt du 13 mars 2001**, qui se prononçait sur une question d'immunité dans l'affaire dite « Kadhafi » (attentat commis contre le DC 10 d'UTA le 19 septembre 1989) a refusé d'assimiler le terrorisme à un crime contre l'humanité. En effet, la cour a considéré "*qu'en l'état du droit international, le crime dénoncé, quelle qu'en soit la gravité, ne relève pas des exceptions au principe de l'immunité de juridiction des chefs d'Etat étrangers en exercice*". Elle a ainsi écarté le critère tiré de la gravité de l'acte<sup>8</sup>.

La question de la pertinence de la qualification d'actes terroristes par le biais des incriminations relatives aux crimes contre l'humanité est cependant à nouveau **posée dans les débats actuels au regard de la idéologie criminelle développée par l'Etat islamique. Outre les crimes contre l'humanité, crimes de guerre et possiblement génocide perpétrés par ce groupe sur les territoires syrien et irakien, la multiplicité des attaques de l'Etat islamique dans des pays étrangers (pas uniquement occidentaux), des cibles et des moyens utilisés fait dire à certains commentateurs et juristes que serait ainsi caractérisée une attaque massive et systématique.**

**Et sur ce point, la résolution 2170/2014 du conseil de sécurité de l'ONU relative à l'État islamique rappelle que « les attaques généralisées ou systématiques dirigées contre des populations civiles en raison de leur origine ethnique, de leur appartenance politique, de leur religion ou de leur conviction peuvent constituer un crime contre l'humanité et souligne qu'il faut veiller à ce que les organisations terroristes islamistes répondent des atteintes aux droits de l'homme et des violations du droit international humanitaire ».**

**Alors, quelle politique pénale conduire en la matière ?**

**Nous nous sommes posés la question au parquet de Paris il y a déjà plusieurs mois et nous l'avons résolue de la façon suivante. Il ne faut pas exclure le recours à la qualification de crime contre l'humanité, mais il faut limiter son utilisation et la réserver aux cas dans lesquels elle est assurément constituée et toujours la conjuguer avec la qualification terroriste. Plusieurs raisons nous ont conduit à ce choix.**

D'abord, l'intérêt du recours à la qualification de crimes contre l'humanité pour des actes terroristes semble relativement limité en termes d'efficacité de la répression.

Ensuite, et ce n'est pas une question négligeable, **le seuil probatoire à atteindre pour poursuivre efficacement des faits sous les qualifications de crimes contre l'humanité est nettement plus élevé et complexe que celui exigé pour les infractions terroristes.**

**Retenir la qualification terroriste permet de recourir aux techniques spéciales d'enquête** qui présentent un intérêt majeur en terme d'efficacité des investigations. La qualification de crimes contre l'humanité ne le permet pas.

Enfin, en ce qui concerne les actes qui seraient commis sur le territoire national d'un Etat souverain par des groupes qualifiés de terroristes, **la poursuite de ces crimes est nettement facilitée par l'utilisation des incriminations terroristes** (sauf à se trouver dans le cas d'un Etat défaillant en matière de poursuites, ce qui permettrait à la Cour pénale internationale de se saisir).

En réalité, **la qualification de crimes contre l'humanité ne pallierait aucunement à une lacune dans les incriminations ni ne comblerait un vide juridique.**

**Pour toutes ces raisons, nous n'avons pas, à ce jour, mis en œuvre l'action publique pour les attentats ou actes terroristes commis par Daech en utilisant la qualification de crimes contre l'humanité.**

**Mais nous ne nous l'interdisons pas pour autant.**

**Nous avons des enquêtes en cours sur la Syrie et l'Irak et les agissements dont ont été victimes les chrétiens d'orient. Si des éléments probatoires étaient recueillis, permettant d'exercer des poursuites contre des terroristes de Daech, ces poursuites seraient exercées sous la double qualification d'infractions terroristes et de crime contre l'humanité.**

**Ce choix que nous avons fait s'appuie sur le fait que lorsque plusieurs qualifications pénales sont applicables à une activité pénale unique, la solution du conflit dépend de la pluralité ou de l'unité des valeurs sociales protégées (Cass.crim 3 mars 1960). Il y a bien en l'espèce plusieurs valeurs sociales différentes ce qui autorise à retenir plusieurs qualifications, car on pourrait considérer qu'il y a eu deux crimes simultanés commis par le même moyen mais caractérisés par des intentions coupables essentiellement différentes.**

**J'en arrive à ma conclusion.**

**L'intérêt du recours à la qualification de crimes contre l'humanité réside en grande partie, si ce n'est exclusivement, dans la symbolique attachée à ces crimes. Ainsi, d'acte visant à instaurer un climat de terreur, les actions criminelles, par leur caractère massif et systématique viseraient l'humanité dans son ensemble, atteignant ainsi un tout nouveau seuil dans l'horreur.**

**Pour autant, le risque d'une application abusive de ces qualifications ne pourrait-il pas conduire à leur banalisation en raison de l'élargissement de façon indistincte à tout ce qui suscite une légitime indignation ?**

**L'opportunité de considérer, en tout cas de manière systématique, les actes de terrorisme comme des crimes contre l'humanité demeure une question délicate.**

**Les actes de terrorisme, « nouveaux » crimes contre l'humanité : au-delà des questions d'efficacité, c'est peut-être bien d'impact psychologique de la réponse pénale par l'application d'une qualification de crime contre l'humanité qu'il s'agit.**

**Le constat de l'évolution du regard que porte une société sur ses souffrances: face à des crimes perçus de plus en plus comme humainement traumatisant et non plus seulement comme des atteintes à l'Etat et à ses symboles. Le symptôme d'une société qui se pense, sans jugement de valeur, d'abord par l'individu.**

**François Molins**



[1](#)ACDI, 1986, vol. II, 2 e partie, p. 48, § 98. Voir également ACDI, 1990, vol. II, 2 e partie, commentaires de l'article 16 in fine, p. 29

[2](#)ACDI, 1986, vol. II, 2 e partie, p. 48, § 99.

[3](#)AG/RES. 4 (I-E/70). Publiée in ILM, 1970, n° 9, p. 1084

[4](#)« Réponse européenne au terrorisme international », 18 septembre 1986.

[5](#)« Renforcement de la Convention européenne pour la répression du terrorisme », 25 novembre 1991, § 8.

[6](#)« Le terrorisme : une menace pour les démocraties », 29 janvier 2004, § 8.

[7](#) Rapport de la première conférence de révision du Statut de Rome, 31 mai-11 juin 2010, Kampala,

Ouganda

[8](#)Cass. crim., 13 mars 2001, n° 00-87.215 : Bull. crim. 2001, n° 64