

ROBERT SCHMELCK
GEORGES PICCA

L'Etat face au terrorisme

L'actualité du terrorisme et les formes qu'il prend dans le monde moderne ne doivent pas faire oublier qu'il ne s'agit pas d'un phénomène né avec la société contemporaine. Le passé fournit de nombreux exemples de ce mode d'action, dont l'objet, conforme à son étymologie, est de « semer la terreur ». Il peut, pour cela, prendre des formes diverses, qu'il s'agisse du terrorisme révolutionnaire, tel qu'il s'est épanoui au début du siècle, en Russie notamment, de l'anarchisme qui conduisit Vaillant en 1893 à déposer une bombe dans la Chambre des Députés ou du terrorisme du pouvoir dont le Comité de Salut public a fait la démonstration en France, de 1793 à 1794. Ces quelques précédents — si éloignés qu'ils puissent paraître du terrorisme actuel — suffisent à souligner le caractère équivoque d'actes souvent très divers par leur nature, leurs motifs et leur but, et dont l'ensemble est tout aussi délicat à définir en théorie que difficile à cerner en droit positif.

Les quelques réflexions qui suivent ne porteront que sur le « terrorisme contre l'Etat ». Nous laisserons de côté le « terrorisme de l'Etat ». Celui-ci continue d'être pratiqué dans certains pays. Il est moralement et politiquement aussi condamnable que l'autre parce qu'il utilise les mêmes méthodes et affiche le même mépris de la personne humaine. Mais il est une « méthode de gouvernement » et son analyse ne trouve donc pas sa place dans une étude consacrée à « l'Etat face au terrorisme ».

Spécificité du terrorisme

L'acte terroriste se traduit par un crime ou un délit de droit commun, tel que ces derniers sont définis dans toutes les législations nationales (assassinat, violences, prises d'otages, enlèvements, des-

tructions de biens publics, etc.). Toutes les nations s'accordant pour réagir avec vigueur contre les actes qui portent atteinte, directement ou indirectement, à leur ordre public interne, le terrorisme est généralement réprimé, à travers un ensemble de crimes ou de délits propres à caractériser ses diverses manifestations, sans qu'il fasse nécessairement l'objet dans le Code pénal d'une qualification spéciale.

Mais les mobiles qui inspirent les actes de nature « terroriste » et le contexte politique qui, le plus souvent, les entoure leur confèrent une originalité certaine par rapport aux autres manifestations de la criminalité. De telle sorte que les juristes ont hésité sur le point de savoir s'il fallait, ou non, considérer ces actes comme des infractions de nature politique. L'utilité d'une telle distinction réside essentiellement dans le fait que le délinquant politique, dont les motivations sont considérées comme désintéressées par rapport à celles du délinquant de droit commun, a été longtemps traité avec davantage de bienveillance par la loi pénale. La proclamation de l'abolition de la peine de mort, en matière politique, par la Constitution française de 1848, procédait de cette orientation. Née dans l'Europe du XIX^e siècle, où la lutte des délinquants politiques contre des régimes autoritaires incarnait une force de rénovation démocratique, la tendance à particulariser les infractions à but ou mobile politique a perdu de nos jours beaucoup de sa portée.

Sans doute les actes de terrorisme continuent-ils de paraître justifiables, aux yeux de certains, sans doute peuvent-ils être aussi justifiés par la suite au regard du droit, car le terroriste d'aujourd'hui peut devenir l'autorité légitime de demain. Il n'en demeure pas moins que, dans les nations occidentales, l'idée s'est affirmée de plus en plus que le terrorisme, comme tout crime, doit être défini par ses méthodes et non par ses motifs, et, par conséquent, que les actes terroristes, quelle qu'en soit l'inspiration, doivent être assimilés à de simples crimes de droit commun.

L'une des principales raisons de cette évolution tient au fait que le terrorisme a aujourd'hui singulièrement élargi son champ d'action. Longtemps limitée à l'attentat contre les chefs d'Etat ou des personnalités politiques, l'action terroriste peut, à l'heure actuelle, être dirigée contre quiconque. C'est précisément dans cette incertitude sur la victime, qui vient s'ajouter à celle du lieu et du moment de l'attentat, que le terrorisme contemporain puise l'essentiel de son efficacité. Mais c'est aussi, en cela, qu'il suscite un plus large mouvement de réprobation. L'autre raison tient à son extension. Dans les dernières décennies le terrorisme a acquis une dimension internationale jamais atteinte. Allant de l'enlèvement à l'assassinat en pas-

sant par l'attentat par explosif et le détournement d'avion, les actes de terrorisme n'ont épargné que peu de pays. Dans son *Rapport annuel pour 1979* sur le terrorisme dans le monde, la CIA recense 353 actes de terrorisme internationaux en 1978, contre 239 en 1977.

Le terrorisme demeure en effet le moyen d'action privilégié des minorités politiques (Palestiniens, Irlandais, Basques espagnols, etc.) ; il est aussi devenu le principal instrument des guerres de libération nationale. Mais il existe, en outre, d'autres formes de terrorisme que connaît l'Europe, et dont le principal objectif semble être la paralysie et la destruction de l'Etat, quelles qu'en soient les structures. Le nihilisme russe et l'anarchisme français ont constitué des précédents intéressants dans ce domaine. Ce sont aujourd'hui des mouvements tels que les « brigades rouges » en Italie ou la « bande à Baader » en Allemagne fédérale qui illustrent cette tendance.

Il faut voir dans cette dernière forme de terrorisme, non seulement la manifestation la plus brutale de la violence politique, mais aussi l'indice d'un mal plus profond qui ronge notre société contemporaine où l'insatisfaction grandit à mesure qu'augmentent les satisfactions qu'elle procure. En un certain sens, le terrorisme est toujours le révélateur d'une situation de crise politique, sociale ou morale. Son but est d'exploiter cette situation pour la rendre explosive.

Le terrorisme et la violence

La technique du terrorisme est fondée sur l'intimidation. Ainsi que l'a souligné l'organisation des Nations Unies, « il a pour but de capter l'attention du public et de contraindre un Etat à prendre une mesure donnée. L'un des moyens les plus efficaces à cette fin consiste à mettre en danger, à menacer ou à anéantir d'innocentes vies humaines et à compromettre les libertés fondamentales » (1). Trotsky, un des principaux théoriciens de l'action terroriste, disait déjà, il y a soixante-dix ans, que « l'intimidation était le plus puissant moyen d'action politique tant dans la sphère internationale que nationale ».

Ce n'est pas que l'objectif d'intimidation, tel que le définissait Trotsky, suppose nécessairement l'usage de la violence. L'action du Mahatma Gandhi aux Indes a illustré à partir de 1919 l'efficacité de la non-violence comme moyen de pression politique. « La force n'est pas dans les moyens physiques, écrivait celui-ci, elle est dans une volonté indomptable, un seul homme peut ainsi défier un empire et

(1) Mesures visant à prévenir le terrorisme international (Etude préparée par le secrétariat des Nations Unies, Doc. A/C/4/418, 2 novembre 1972).

provoquer sa chute » (2). Mais en fait, le plus souvent, l'acte d'intimidation sera un acte violent.

C'est pourquoi toute réflexion sur le terrorisme en particulier appelle une réflexion sur la violence en général.

Dans un monde où « la violence s'est installée au cœur de la cité » (3), le terrorisme risque d'être perçu davantage comme une manifestation extrême de cette violence quotidienne que comme un acte exceptionnel. N'entrerait-il pas dans le « chaos de la violence indifférenciée » dont parle René Girard (4) ? La confusion est dangereuse. Sans doute existe-t-il un lien direct entre violence et terreur : c'est dans le chantage à la violence et dans l'horreur d'un crime inutile que le terrorisme recherche — et trouve, hélas, trop souvent — sa force d'intimidation. Mais si le terrorisme est indissociable de la violence et s'y inscrit, il n'en présente pas moins des traits spécifiques qui le classent à part dans le cycle de la violence. Il se distingue d'abord par la dimension de ses objectifs : il a pour but la transformation ou la destruction d'un ordre établi (national ou international). Il se distingue également par son caractère prémédité, implacable, et par la cruauté des moyens employés : une action violente peut être minime, spontanée, irréfléchie, vide de sens, elle peut être simplement défensive ; au contraire, l'action terroriste est délibérée et préparée, elle veut dépasser les limites de l'intolérable, elle est offensive et provocatrice.

D'aucuns esquissent un autre rapprochement. A leurs yeux, ce que nous appelons communément « la violence », et dont nous réprouvons l'abus lorsqu'elle dépasse notre seuil de tolérance, ne serait qu'une réplique à l'organisation sociale. Car cette dernière, pour établir son autorité, userait elle-même de « violence », même si celle-ci est, pour les besoins de la cause, légalisée, institutionnalisée.

Max Weber a observé que si « la violence n'est évidemment pas l'unique moyen normal de l'Etat, elle est son moyen spécifique » (5). Pour certains philosophes, tel Marcuse, « il semble inévitable de devoir affronter cette violence institutionnalisée à moins de transformer l'opposition en un rituel innocent destiné uniquement à vous

(2) Textes cités par Romain ROLLAND, Stock, 1924.

(3) *Réponses à la violence* (rapport du Comité d'Etudes présidé par Alain Peyrefitte).

(4) *La violence et le sacré*.

(5) A rapprocher de M. DUVERGER : « Aucune société ne peut vivre seulement par le consensus, sans recours à une certaine coercition. Les propositions respectives de consensus et de coercition définissent les régimes autoritaires et les régimes libéraux » (*Pouvoirs*, n° 5 : « Le consensus »).

donner bonne conscience » (6). C'est par suite dans l'existence de cette « violence de l'Etat » que l'acte terroriste recherche parfois sa justification.

Un juriste dira que l'argument « manque en fait ». On ne pourrait lui attacher quelque valeur que dans le cas où l'Etat lui-même pratique la « terreur », en fait un mode de gouverner. Si tel n'est pas le cas, comment légitimer l'action violente contre l'Etat, et à plus forte raison le terrorisme. Assimiler la « violence légitime » et la « violence illégitime », c'est commettre une regrettable confusion de genre. C'est oublier, ainsi qu'on l'a souligné récemment (7), que « la non-résistance à la violence fait autant de mal à la collectivité que les abus et les actes de violence » et que « nous n'avons pas le droit d'être naïfs et d'oublier que la paix sociale, comme aussi la paix entre les nations est conditionnée par l'équilibre des forces ». A moins, bien entendu, de nier l'inéluctable nécessité d'une organisation sociale, quelle qu'elle soit, de négliger le fait que toute organisation sociale suppose des pouvoirs coercitifs et de ne pas admettre que le « monopole de la violence » existant au profit de l'Etat est non seulement légitime, mais constitue un progrès par rapport au passé où la défense de l'ordre et de la sécurité publics était laissée à l'initiative privée. Au stade actuel de notre civilisation il n'y a plus de place pour la justice privée. L'on ne saurait donc tolérer qu'à la violence des uns réponde la violence des autres. Il n'y a pas plus de contre-terrorisme acceptable que de terrorisme justifiable.

Si notre civilisation condamne la violence, force est cependant de constater que, dans le monde contemporain, elle finit par devenir un langage.

Lors d'un Colloque organisé en 1972, à Paris, sur la prophylaxie du terrorisme, le P^r Baruk remarquait : « Les demandes justes et exposées avec politesse ne sont pas écoutées, mais les menaces appuyées par la force donnent immédiatement un résultat. » De telle sorte que s'établit ensuite cette notion que « la justice d'une cause n'a aucune valeur mais que seule compte la menace, d'où le développement monstrueux du chantage, des guerres et du terrorisme ». Il est vrai que la violence, jadis instrument de conquête révolutionnaire du pouvoir, est progressivement devenue un moyen d'expression par lequel se font entendre des groupes aux intérêts les plus divers, aussi bien corporatistes qu'idéologiques. A cette occasion, dans une grande confusion de pensée, des schémas archaïques sur la contestation de

(6) H. MARCUSE, *La fin de l'utopie*, Editions du Seuil.

(7) V. V. STANCIU, *Y a-t-il un bon terrorisme ?*, *Le Monde*, 28 janvier 1978.

tout ordre social sont affrontés à des problèmes actuels tels que le chômage, les prix agricoles, le régionalisme ou le mal de la jeunesse ; comme s'il s'agissait d'autant de justifications à l'action violente.

Dans la mesure où la violence apparaît ainsi comme une nouvelle règle du jeu social, il s'agit d'éviter que celui-ci ne devienne un préalable à tout dialogue ou l'accessoire de toute négociation. Il faut pour cela que l'Etat sache prêter l'oreille aux aspirations des citoyens et prévenir les conflits, sinon la multiplication des actes violents, voire du terrorisme, risque de conduire à nous y accoutumer. Certains pays ne sont-ils pas dans cette voie ?

Cela étant, comment organiser la riposte contre le terrorisme ?

Les difficultés de la riposte

« Conscients de l'inquiétude croissante causée par la multiplication des actes de terrorisme, souhaitant que des mesures efficaces soient prises pour que les auteurs de tels actes n'échappent pas à la poursuite et au châtement... » Tels sont les termes employés par le préambule de la Convention européenne sur la Répression du terrorisme signée, le 27 janvier 1977, par les 19 Etats membres du Conseil de l'Europe. Mais ce pacte international n'est pas encore ratifié à ce jour par l'ensemble des Etats signataires car, au-delà des déclarations de principe, d'autres impératifs politiques ou techniques se manifestent.

Si, dans le cadre européen, ces impératifs sont surtout d'ordre technique, car les législations des différents Etats sont encore trop souvent disparates et n'offrent pas une véritable unité juridique, la question apparaît davantage politique au niveau de l'Organisation des Nations Unies. Deux comités spécialisés ont été constitués en 1973 et en 1976 pour l'étude du terrorisme. Mais les travaux de ces comités ont fait apparaître les difficultés auxquelles se heurterait l'élaboration d'une éventuelle convention au niveau universel. Il est, en effet, difficile de concilier la position d'Etats qui souhaitent une action énergique contre des actes individuels qui troublent leur ordre public interne, et de nations proclamant le droit des mouvements de libération nationale à lutter par tous les moyens. Car tout terroriste se présente comme le porte-parole d'une cause. Cette dernière fût-elle détestable aux yeux de la plupart, elle n'en est pas moins apte à rencontrer des partisans. Aussi l'expérience montre-t-elle qu'il existe souvent une profonde division des opinions sur le jugement à porter sur les actes en cause. A cet égard, le développement depuis plusieurs années d'activités révolutionnaires dans de

nombreux Etats d'Amérique latine constitue un assez bon exemple de l'ambiguïté qui peut s'attacher à la qualification de « terroristes », attribuées par les gouvernements en place à des activités subversives pour l'ordre établi.

Il est à remarquer, à ce propos, que l'Organisation des Nations Unies a pris soin de préciser que le « terrorisme international doit être distingué des mouvements révolutionnaires de masse qui sont de nature à provoquer des transformations radicales dans la société par une modification des comportements et des attitudes d'un grand nombre » (voir *supra*, n. 1). Dans cette perspective, l'acte qui demeure condamnable, pour l'Organisation des Nations Unies, est celui qui « vise dans l'immédiat un but relativement plus limité, à se procurer des fonds, obtenir la libération du prisonnier, répandre la terreur, démontrer l'impuissance des pouvoirs publics ou provoquer des mesures de répression irréflechies qui aliéneront l'opinion publique ».

Mais la distinction est-elle pour autant toujours aisée sur le terrain ?

Au lendemain de l'attentat de Munich qui fit — on s'en souvient — au mois de septembre 1972 de nombreuses victimes dans l'équipe des athlètes israéliens aux jeux Olympiques, l'organisation palestinienne « Septembre Noir » diffusait un communiqué ainsi rédigé : « Appel à tous les hommes libres du monde. Par notre action révolutionnaire, nous ne visons pas à tuer des innocents : nous luttons contre l'injustice. Nous ne cherchons pas à troubler la paix ; nous voulons faire comprendre au monde le sale rôle de l'occupation sioniste et la véritable tragédie que vit notre peuple. Nous demandons à tous les hommes libres du monde de comprendre notre méthode révolutionnaire... » Où finit la guerre de libération et où commence le terrorisme compte tenu des techniques de la guerre moderne (guérilla urbaine, action psychologique...) ?

Force est d'ailleurs de constater qu'en dépit de leur qualification criminelle, les manifestations spectaculaires du terrorisme lui ont largement ouvert les pages de la grande presse nationale et internationale. Elevé au niveau d'une information générale, dont le souci d'objectivité élimine toute réprobation, « les media donnent à l'acte terroriste la vedette en se gardant de l'assimiler au crime vulgaire. Cela fait bien l'affaire des terroristes, dont l'objectif principal est précisément en inspirant la peur d'obtenir le maximum de publicité pour leur action » (8).

Mais, en outre, le détournement d'avion est devenu un risque

(8) P. VIANSSON-PONTÉ, *Violence et terrorisme*, *Le Monde*.

accepté du voyage aérien, cependant que la prise d'otages n'est jamais totalement absente d'un banal retrait de fonds dans une succursale bancaire. Dans les diverses menaces que représentent, pour le citoyen d'aujourd'hui, une criminalité qui s'accroît, la violence routière, le risque nucléaire et l'angoisse de la mort, le terrorisme risque de ne susciter — en dépit des plus solennelles déclarations d'intention — qu'une inquiétude banalisée.

Les solutions du droit national et international

Le terrorisme tend un piège aux Etats : celui de réagir en renonçant, sous la pression des événements et le danger qu'ils représentent, aux valeurs dont ils se réclament. Les pays où sévit particulièrement le terrorisme ont su généralement résister à la tentation de créer un droit d'exception pour le réprimer. Ainsi, là où la peine de mort a été abolie, elle n'a pas été rétablie pour les actes de terrorisme, sauf, récemment, en Israël. Si quelques modifications ont été apportées dans la procédure pénale, pour assurer une plus grande sécurité, elles sont applicables à toutes les affaires de droit commun.

La loi pénale française, comme la plupart des législations, ne connaît pas d'incrimination particulière du terrorisme. En revanche, une grande variété d'infractions — crimes ou délits — prévues par le Code pénal ou des lois particulières correspondent aux diverses formes que peut prendre l'action terroriste. Ces infractions sont relatives à la protection des personnes (assassinat, meurtre, coups et blessures volontaires, arrestations illégales, séquestrations), à celle des biens publics (destructions et dégradations par incendie ou par explosif) ou privés (vols à main armée, cambriolages). Il existe en outre une législation sur l'association de malfaiteurs formée dans le but de préparer et de commettre des crimes, la fabrication, l'acquisition et la détention des armes et explosifs.

Toutes ces infractions sont punies de peines sévères. Pour ce qui concerne spécialement les prises d'otage, une loi du 9 juillet 1971 fait encourir à son auteur une peine pouvant aller jusqu'à vingt années de réclusion criminelle. Depuis 1970, l'article 462 du Code pénal réprime le détournement d'aéronef de peines pouvant aller jusqu'à la réclusion criminelle à perpétuité.

Ces infractions sont poursuivies et instruites selon les règles habituelles de procédure et jugées par les juridictions territorialement compétentes. Il n'existe que deux hypothèses dans lesquelles les crimes et délits « terroristes » peuvent être déférés à la Cour de Sécurité de l'Etat et poursuivis selon la procédure prévue par la loi

du 15 janvier 1963. Il faut pour cela que les infractions aient été commises « en relation avec une entreprise dirigée contre la sûreté de l'Etat français » (art. 698 du Code de procédure pénale) ou, que leurs auteurs aient entretenu avec des agents d'une puissance étrangère des intelligences de nature à nuire à la situation militaire, diplomatique ou économique du pays. Ce fait prévu et réprimé par l'article 80-3^o du Code pénal constitue, en soi, une atteinte à la défense nationale.

Mais les manifestations actuelles du terrorisme et ses ramifications dans le monde contribuent à placer, le plus souvent, la question de sa répression davantage sur le plan international que sur le plan interne. En effet, si les différents Etats sont généralement soucieux de protéger leur ordre public interne, il est en revanche parfois plus difficile de déterminer dans quelle mesure l'auteur d'un acte terroriste commis à l'étranger sera extradé ou poursuivi devant les tribunaux de l'Etat dans lequel il s'est réfugié. De telle sorte que la répression du terrorisme est désormais difficilement concevable sans une coopération internationale efficace, mais on a vu les difficultés d'ordre politique auxquelles elle se heurte.

La Convention adoptée par la Société des Nations à Genève en 1937, à l'initiative de la France, constitue le premier pacte international sur la prévention et la répression du terrorisme. Conséquence directe de l'assassinat, à Marseille le 9 octobre 1934, du roi Alexandre I^{er} de Yougoslavie et du ministre Barthou par le mouvement croate des « oustachis », ce texte témoignait d'une manifestation de solidarité des Etats à l'encontre d'activités destinées à compromettre l'ordre public international ; mais il devait se heurter à une difficulté essentielle : quelle définition fallait-il donner du terrorisme ?

La formule adoptée ne fut guère satisfaisante (9) et la convention ne fut jamais ratifiée, de telle sorte qu'elle ne présente plus aujourd'hui qu'un intérêt historique. Dès lors, un seul texte, l'article 33 de la Convention de Genève sur la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, prohibe expressément le terrorisme international. Mais comme il ne vise que les conflits armés, ce texte est inapplicable à la majeure partie des situations concernées par les actes terroristes actuels. Il faudra attendre 1972 pour que l'Organisation des Nations Unies inscrive à son ordre du jour, la

(9) L'expression « actes de terrorisme » s'entendait de « faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature était de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public ». Cette définition fut l'objet d'un grand nombre de critiques de la part des juristes.

question des « mesures visant à prévenir le terrorisme et autres formes de violence qui mettent en danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines ou compromettent les libertés fondamentales ». Mais les difficultés rencontrées par la Société des Nations pour trouver une définition précise du terrorisme se sont retrouvées à l'Organisation des Nations Unies. Aussi la Convention européenne de 1977 s'est-elle prudemment abstenue de donner une définition du terrorisme. Elle s'est contentée de prévoir qu'un certain nombre de crimes qui sont généralement le fait des terroristes ne seront pas considérés comme des infractions politiques et pourront donner lieu, par là même, à extradition.

Dans le cadre des Communautés européennes à Bruxelles, une décision politique prise le 12 juillet 1976 par le Conseil européen des chefs d'Etat des neuf pays membres vise à « définir des mesures de lutte efficaces destinées à éliminer le terrorisme international ». Une nouvelle convention est à l'étude aux termes de laquelle les Etats membres de la Communauté s'engageraient à traduire devant leurs tribunaux ou à extraditer les auteurs de prises d'otages. C'est là un des aspects du projet plus vaste d'un « espace judiciaire européen » considéré comme un corollaire de l'union politique des Etats et de l'évolution vers une libre circulation des personnes. Il est difficile, en effet, d'admettre que les criminels profitent des nouvelles facilités de circulation entre les frontières sans que les Etats ne disposent de moyens nouveaux de coopération dans la lutte contre le crime.

Mais des solutions pratiques ont également été recherchées dans des domaines déterminés et notamment dans celui de l'aviation civile car les avions civils constituent une cible favorite des terroristes. Le nombre des actes de piraterie aérienne commis depuis dix ans est particulièrement important (10). Afin de réprimer de tels actes, avec davantage d'efficacité, deux conventions ont été conclues dans le cadre de l'Organisation de l'Aviation civile internationale (OACI) en 1970 (Convention de La Haye sur la répression de la capture illicite d'aéronef) et en 1971 (Convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile). La France a ratifié ces conventions. Elles contiennent l'obligation d'extrader les auteurs de ces infractions vers l'Etat qui les réclame ou à défaut l'obligation de poursuites. Mais

(10) Ceux-ci étaient évalués à plus de 100 pour la seule année 1970 ; M. VIENNOIS, La compétence des tribunaux français à l'égard des infractions commises à bord des aéronefs, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1973, n° 2.

en fait, la seule obligation qui en résulte pour les Etats signataires est celle d'incriminer les actes dans leur législation et de livrer les auteurs aux autorités compétentes pour l'exécution de l'action pénale, ces dernières demeurant libres de ne pas poursuivre et de ne pas condamner. Aussi, l'Assemblée générale des Nations Unies a-t-elle adopté, le 1^{er} novembre 1977, une résolution invitant les gouvernements à prendre les mesures les plus énergiques contre la piraterie aérienne.

Les enlèvements de diplomates qui se sont multipliés, notamment en Amérique latine, dans le but d'obtenir la libération de prisonniers politiques, ont également appelé l'attention de l'Organisation des Nations Unies sur cette autre forme de terrorisme.

Un défi tragique

Ainsi qu'on peut le constater la violence « s'inscrit dans un jeu perpétuel d'antithèses et d'oppositions au cœur de la relation qui lie et oppose l'individu et la société » (11). Dès lors, dans ce jeu perpétuel, le discours juridique peut-il suffire à exorciser le terrorisme ?

S'il était toujours vrai, comme le souligne Jacques Ellul, que « le droit est observé par l'Etat lorsqu'il ne se passe rien sans quoi sera proclamé l'état d'urgence ou de tension pendant lequel sera créé un droit d'exception » (12), la question serait sans objet. Mais l'expérience montre que, dans ce domaine, il n'en est rien. La force du terrorisme réside — jusqu'à présent — davantage dans le fait que l'Etat est le plus souvent dissuadé de réagir que tenté de sortir des limites de la légalité. Car l'action terroriste qui, par sa nature même, ne s'embarrasse pas de scrupules humanitaires, spéculé précisément sur l'impuissance de l'adversaire à renoncer au respect d'un certain nombre de principes tels que les droits de l'homme ou la préservation de vies humaines innocentes. Au cours des dernières années, diverses prises d'otages ou détournements d'avions ont illustré cette situation.

Tel est le défi que lance aujourd'hui le terrorisme anarchique aux sociétés démocratiques ; il est tragique, car c'est moins l'insuffisance des moyens dont dispose l'Etat qui est en cause qu'une volonté délibérée de ne pas transgresser des principes sur lesquels reposent ces sociétés. Renoncer à ces principes et répondre à l'attaque de la violence par une défense qui deviendrait elle-même violence ferait

(11) Rapport du Comité d'Etudes sur la violence, *op. cit.*, *supra*.

(12) *L'illusion politique*, R. Laffont, 1965.

d'ailleurs le jeu du terrorisme. Mais n'est-ce pas aussi faire le jeu du terrorisme que de céder à son chantage ?

Vaut-il mieux « employer la force qu'avoir à la craindre » (13) ou renoncer à la force par crainte de devenir coupable ? Entre ces deux attitudes extrêmes, il doit y avoir place pour une voie moyenne qui n'exclut ni le respect de l'idéal humanitaire ni le souci de l'efficacité. La fermeté ne conduit pas nécessairement à l'excès, dès lors que le pouvoir garde son sang-froid et le juge sa sérénité.

(13) MACHIAVEL, *Le Prince*.