

## TENDANCES CONTRADICTOIRES EN MATIERE D'INFRACTION POLITIQUE

par

Yves RODRIGUEZ

Docteur en droit,

assistant à la Faculté de droit de Pau et des Pays de l'Adour

Confusément sollicité par les Etats, et par là oscillant en permanence entre la générosité et le ressentiment, le droit international de l'infraction politique n'en finit pas de satisfaire un étrange idéal d'ambiguïté. C'est dire que le harcèlement du vieil ordre judiciaire libéral n'a pas été si fort que les dogmes les mieux assurés se sont à la fin renversés.

Le fait est, que, d'emblée, un ordre public international reste introuvable dont le signe serait davantage la protection d'intérêts que les Etats ont en commun, que le maintien d'une co-existence de Pouvoirs poursuivant chacun une finalité particulière. Mais à quoi bon s'insurger contre cette revendication de Pouvoirs d'une échelle des valeurs propres : elle est naturelle, les intérêts des sociétés souvent s'opposent. Et s'il en naît une cohorte d'ordres publics nationaux abandonnés à des volontés alertées, c'est que leurs principes sont tributaires des idéologies et les idéologies influencées par les circonstances : celles-ci, peuvent donc l'emporter sur ceux-là.

On ne s'y trompera pas, pareille société oublieuse des solidarités et d'autant moins ordonnée, postule l'isolement et l'abstention judiciaire. Elle restreint la perception d'un « bien commun » ordonné à des fins qui dépassent celles de l'Etat. C'est donc inutilement que la raison s'attache à trouver ici des principes juridiques de la répréhension de l'infraction politique. Elle resterait contrariée par l'absence de normes positives capables de s'imposer aux Etats. Il est vrai, le droit ne peut disposer pleinement d'éléments qui ne lui sont pas assimilables et dont l'inconsistance et la fluctuance diriment au surplus tout jugement objectif de valeur. N'est-ce pas que l'infraction politique transite par un ordre juridique essentiellement volontaire et qui la relativise ? Voilà pourquoi le droit international ne parvient pas à une discipline des Pouvoirs répressifs : nul Etat n'a souci de l'intérêt étranger et l'infraction politique, « c'est l'affaire des autres ».

Mais ces Etats, conscients de l'inquiétude croissante causée par la multiplication des actes de terrorisme, s'engagent dans une voie qui les éloigne toujours davantage de ce « désordre » déprécié parce que les laissant en proie à quelques périls. Aussi, l'excroissance soudaine d'une communauté internationale dénonçant les indifférences pénales, insolite dans sa brutalité, n'étonne pas par ses finalités répressives, « conditions » initiales de toute stabilité internationale. C'est ainsi que les Etats en appellent à un droit d'interdépendance sociale qui atteste d'un modèle judiciaire à atteindre et favorise la cristallisation de règles qui ne sont plus simplement régulatrices des compétences étatiques, libérales en un mot, mais plutôt interventionnistes (1). Semblable orientation a pour résultat la sécrétion d'une norme qui, pour aller au-delà d'un simple droit de co-existence de systèmes répressifs à vocation exclusive, reste néanmoins en deçà du service des finalités de défense de la société internationale. Car cette norme, même si elle dépasse le stade des transactions étatiques, n'a pour objectif que de faciliter la répression interne d'une infraction. Ses limites tiennent encore au désordre et à l'hétérogénéité d'une société d'Etats dans laquelle le volontarisme domine.

Ainsi rendue aléatoire lorsqu'elle est universelle, la coopération judiciaire reflue vers la région, foyer privilégié de solidarités restreintes donc homogènes (2). Pareille situation réduite d'interdépendance, née d'intérêts communs et porteuse d'aspirations étatiques convergentes, ne se mue pas pour autant en ferment corrosif d'une solidarité plus large. Même si à la limite elle peut rendre moins fluide les rapports entre systèmes régionaux différents. Car un quelconque universalisme juridique n'a jamais existé ici, qui serait soudainement battu en brèche, seulement un droit international « relatif », fait de normes particulières et qui s'adressent par suite à des ensembles particuliers d'Etats qui y ont consenti. C'est que, bien sûr, la qualification de l'infraction relève de l'appréciation solidaire des Etats (3). On s'explique mieux ainsi cet enchevêtrement de normes qui affichent, toutes, vocation à régir la même infraction.

Mais comment ne pas voir, au-delà de cet impressionnisme juridique, que l'ordre traditionnel se trouve actuellement ébranlé dans ses fondements et que le principe des privilèges du délinquant politique, considéré jadis comme l'un des piliers du droit pénal, subit désormais les assauts répétés de droits américain et européen convergents ? L'immutabilité du dogme entamée, transparait une réalité nouvelle : elle occulte le caractère politique de l'infraction et la dépossède de ses finalités justificatives. Cette dépolitisation

(1) Voy. les conventions adoptées sous l'égide de l'Organisation de l'Aviation civile internationale (La Haye : 16 décembre 1970, Montréal, 23 septembre 1971) et de l'ONU (New-York, 14 décembre 1973). Elles répriment respectivement les atteintes à la navigation aérienne et à la fonction diplomatique.

(2) Voy convention de l'OEA sur la prévention et la répression des actes de terrorisme (Washington, 2 février 1971) et convention européenne pour la répression du terrorisme, Strasbourg 27 janvier 1977.

(3) L'infraction politique est, par nature, celle dont le Pouvoir cherche à conserver une appréciation discrétionnaire. Il la dérobe ainsi à la fonction régulatrice du droit.

consiste, au fond, à « interioriser dans (les) consciences (...) un système de valeur qui est fondamentalement celui d'une société désireuse de se perpétuer » (4).

Par là rendu naturel et régulier, le châtement devient une fonction nécessaire. L'extradition s'inscrit alors au cœur du nouveau droit, non point comme une pièce rapportée ou adjacente mais comme un mécanisme qui lui est inhérent et qui multiplie son efficacité : il s'agit bien d'un rituel politique par lequel se manifeste le Pouvoir (5).

Toutefois, il serait hâtif d'affirmer, dans un excès de schématisation, que cette consécration d'un principe « hérétique » en fait désormais l'axiome de base de la branche la plus humaine du droit des gens. Il reste encore au juriste à constater l'obsolescence du droit pénal international sous sa forme traditionnelle. Or, pour l'instant, il ne reconnaît que les préoccupations politiques de son évolution vers un ordre qui provoque moins un phénomène de substitution que de tension. Et celle-ci écartèle la norme entre la faveur et le châtement.

Mais il y a plus, c'est que chacune de ces tendances atteste à son tour de l'immanence d'un conflit. Elle admet aménagements et restrictions qui la relativisent et font ressortir toute l'indétermination de la société internationale face aux problèmes touchant aux droits de l'homme.

Au total et moins apparentes en fait que dans leur description, il reste une confirmation et une promotion (6).

La confirmation du vieil ordre libéral qui, de manière empirique et désordonnée, au hasard des besoins et des circonstances, nourrit la dynamique d'une infraction génératrice de privilèges (7). La promotion d'une norme qui

(4) LASSALE, J.P., *Clefs pour la politique*, Seghers, p. 187.

(5) A coup sûr, ce changement d'objectif dans la liturgie pénale de l'infraction est la marque d'un déplacement de l'élément punissable. L'on jugeait jadis par le biais du processus causal ou téléologique de l'infraction, qui, l'expliquant, permettait de qualifier une personne. L'on sanctionne aujourd'hui des faits, pour neutraliser une personne, sans que d'autres éléments soient introduits dans l'assignation juridique des responsabilités.

(6) La présente étude a été réalisée à partir d'une centaine de cas s'étalant de 1970 à 1978 (voir en annexe). Les renseignements fournis ne prétendent ni à l'exhaustivité (seuls sont recensés les actes : 1) dont les auteurs ont fait l'objet d'une arrestation, donc d'une identification; 2) dont les données ont fait l'objet d'une publicité — principalement dans les revues juridiques (*RGDIP*, *AJIL*,...) et les journaux suivants : *Le Monde*, *New-York Times*, *Times*, *Journal de Genève*, *Frankfurter Zeitung*, *Corriere della Sera*...) ni à l'exactitude (1 - ces données sont toujours imprécises voire contradictoires; 2) - la définition des infractions varie suivant les Etats; 3) - l'effectivité de la peine n'est jamais connue). Il faut signaler aussi la rareté des demandes d'extradition en matière de terrorisme. C'est que les Etats veulent éviter ce paradoxe qui consisterait à réclamer ceux-là mêmes à qui ils ont cédé (versé rançon, libéré prisonniers, permis fuite...) et qui ont exécuté les engagements consentis (libération des otages notamment). Tout se passe comme si la suspension générale des règles juridiques acceptées par l'accord intervenu entre l'Etat et les terroristes mettait, en fait, un terme à l'exercice de l'action publique (Voy. LEVASSEUR, *Terrorisme international*, IHEI, Ed. Pédone, 1976/77, p. 120).

(7) Voy. Aix-en-Provence, Ch. acc. 16 mai 1979, M. Apoalaza Azcargota et M. Goitcocchea Elorriega; Paris, Ch. acc., 30 mai 1979, M. Viusa-Camps; Paris, Ch. acc., 31 août 1979, F. Piperno.

tarit cette impulsion et devient le support juridiquement fondé du renforcement de la répression de l'infraction.

Voilà qui révèle cette dualité d'incidences opposées de l'infraction politique, tour à tour restrictive (I) et confortative de la répression (II).

## L'INFRACTION POLITIQUE RESTRICTIVE DE LA REPRESSION

Quitte à bousculer quelques idées reçues, il faut énoncer que l'immunité du délinquant politique n'est nullement sanctionnée par un usage constant et uniforme, nourri de pratiques convergentes d'Etats. Du moins, l'accumulation de précédents trop souvent hétérogènes et indéfinis endigue cette conviction qu'il faut voir là l'expression d'une norme juridique affectant la volonté des Pouvoirs. Sans doute n'est-ce pas la dire hors le droit, mais elle relève plutôt du mythe (8). C'est à ce titre, en somme, qu'elle garde droit de cité parmi les principes internationaux de conduite.

Elle s'altère pourtant au fur et à mesure que l'intégration des solidarités pénales s'achemine vers cet ordre qui permet à un Pouvoir d'extrader le fugitif venu le solliciter. Et le modèle ainsi dressé ne laisserait d'être audacieux, s'il n'était contredit par quelques prétentions d'Etats qui en diffèrent la réalité. Parce que malgré son évanescence (B) le mythe puise encore dans des arguments variés et prétend à la fécondité (A).

A. — DE FAIT, SI L'IDEE DE LA SOLIDARITE INTERNATIONALE PENETRE DE PLUS EN PLUS LES CONCEPTIONS MODERNES DU DROIT INTERNATIONAL REPRESSIF, CETTE SOLIDARITE S'ARRETE AUX MŒURS POLITIQUES DES ETATS

C'est pourquoi le droit international le plus général (9) et la pratique la plus affirmée (10) concordent pour exclure l'extradition à l'occasion des infractions politiques.

(8) « Image simplifiée, souvent illusoire, que des groupes humains se forment ou acceptent au sujet d'un fait quelconque et qui joue un rôle déterminant dans leur comportement ou leur appréciation » (Dictionnaire Robert).

(9) Voy. convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, traité d'extradition du Bénélux du 27 juin 1962... en général la quasi-totalité des traités d'extradition intervenus en Europe depuis le début du XIXe siècle (voir LEVASSEUR, G., *Terrorisme international*, *op. cit.*, p. 105) mais aussi sur d'autres continents : américain (voir convention de Caracas sur l'asile territorial du 28 mars 1954, art. 4); africain (voir convention d'Addis-Abéba régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, septembre 1969 (art. 1 et 2). Foisonnants sont aussi les droits internes qui viennent les compléter. Pour les lois les plus récentes, voy. Israël (1er septembre 1954), Suède (6 décembre 1957), Maroc (8 novembre 1958), Espagne (26 décembre 1958), Ghana (15 décembre 1960), Hongrie (C.P. 1961, art. 8, al. 4), Inde (15 septembre 1962), Yougoslavie (art. 54, al. 2, de la Constitution de 1963 et art. 57 du Code pénal), Irlande (19 juillet 1965), Algérie (Code de procédure pénale du 8 juin 1966, art. 698, n° 2), Australie (27 octobre 1966), Pays-Bas (9 mars 1967), Danemark (9 juin 1967)...

(10) Voir annexe.

Protégé de cette façon contre les effets d'une loi pénale étrangère sollicitée par sa violation (1), le fugitif n'en reste pas moins un délinquant: cela suffit parfois à le soustraire à l'impunité (2).

1) *Pas d'extradition en matière politique. Là est la condition du privilège (b) même si ses « justifications » ne manquent pas (a).*

a) Il serait illusoire en effet de n'y voir qu'une *complaisance* du Pouvoir envers le fugitif; il y a encore de la *nonchalance* que seule l'utilité peut atténuer; au demeurant, l'avantage peut commander quelque *prudence*.

La complaisance en tout cas prétend à l'éminence. Car un Pouvoir ne peut guère répondre à l'appel d'un ordre judiciaire suspect de poursuivre une infraction toute relative (11) ou de détourner son pouvoir de punir (12). Et le cœur de la retenue est là : dans le heurt des convictions pénales (13).

Mais la générosité ici invoquée dévoile forcément son indifférence au système étranger (étrange ?). Il y a là, à coup sûr, quelque nouvelle occasion de nonchalance pour le Pouvoir. Il faut y insister, le Pouvoir n'a nul souci de l'intérêt étranger (14) : le préjudice n'est pas digne de sa considération et il n'a rien à craindre de son auteur (15).

A la limite même, c'est son intérêt qui le porte à l'inertie, au bénéfice du fugitif. Il est vrai, quand ce dernier n'a pas une raison politique suffisante pour être protégé, il reste encore au Pouvoir une raison politique pour ne pas extradier : la prudence, source de tranquillité et de profit (16), quitte à ce qu'il s'en explique au nom de l'ordre public.

(11) Il faut, en effet, que le comportement dénoncé ait reçu une double qualification pénale (sans qu'il y ait lieu, bien sûr, de s'arrêter à une différence de qualification). Or, certains agissements (par exemple subvention d'organisations politiques ou syndicales, possession de drapeaux et autres emblèmes propagandistes, impression et diffusion de tracts ou de circulaires,...) peuvent faire l'objet d'une interdiction dans le pays requérant (voy. par exemple Argentine, décret du 27 avril 1976 qui punit ces délits de deux à huit ans de prison) sans qu'ils soient incriminés dans le droit de l'Etat requis.

(12) Alors, la sanction ne présente plus de garanties de partialité. Voy. CE, 24 juin 1977, Astudillo Calleja (*A.J.D.A.*, 1977, p. 516, obs. Nauwalaers et Dutheillet de Lamothe; *R.D.P.*, 1978, p. 263, note J. Robert); Paris, Ch. acc., 14 juin 1978, Salati. Voy. aussi DONNEDIEU DE VABRES, H., « Le nouveau régime de l'extradition », *R.D.I.P.*, 1927, p. 177.

(13) Parce qu'elles entraînent des considérations souvent opposées sur la criminalité de certains comportements, la division du monde en systèmes sociaux qui s'excluent, l'éclatement des valeurs traditionnelles et la concurrence qui s'ensuit, favorisent cette rupture des solidarités pénales.

(14) La justification de la non-intervention dans les affaires d'un Etat étranger reste peu crédible. Voy. pourtant HUGLO, « L'extradition en ce qui concerne les délits politiques », *Gaz. Pal.*, 1973, 2, Doct. 572.

(15) Le pouvoir requis ne veut pas empêcher sur son territoire une présence qui ne constitue aucune menace à son égard : des considérations d'ordre criminologique tirées de la personnalité du délinquant et de ses mobiles justifient un traitement de faveur et renforcent l'acceptation de la cause.

(16) Tout prouve en effet que la protection d'un fugitif permet d'éviter une provocation à des représailles et contribue à apaiser ou à satisfaire une opinion publique interne ou internationale.

Est-il besoin d'ajouter ? Cette prolifération des justifications suffit à prouver que Pouvoir est maître chez soi. Voilà qui dissipe un malentendu : la protection n'est pas un *droit* du fugitif; tout au plus n'est-elle que la *faveur* d'un Pouvoir dont les hésitations et les incongruités sont la marque d'une incertitude : celle qui s'attache à la condition même du privilège.

b) L'infraction politique est cette condition. Encore doit-elle être reconnue comme telle.

Comment ne pas voir en effet que née de circonstances passagères, largement liée aux antagonismes extérieurs, la « politisation » de l'infraction ressort invariablement du choix solitaire d'un Pouvoir qui l'amène de la virtualité à l'existence (17) ? Cette fluidité d'un délit politique réduit à des versions contingentes (18) n'est donc que le fruit de rapports inordonnés d'Etats qui le retiennent dans le domaine des qualifications discrétionnaires. Un nombre infini d'actions est ainsi apprécié, pourvu que le prisme de l'intérêt des Etats l'ait considéré comme tel.

Pour tout dire, la destinée du fugitif tient alors à la sagesse et à la vertu d'un prétoire. Car si l'extradition est organisée par la loi, elle est mise en œuvre par le juge (19). L'insaisissable notion d'infraction politique explique et justifie sans conteste cet empire (20) de l'autorité judiciaire.

A cet égard, le système français (21) est pertinent et permet que l'on s'y réfère avec préférence (22). Le juge qui s'écarte ici d'une analyse strictement

Il faut encore que des Pouvoirs victimes de leurs servitudes économiques se montrent ménagers de leur avenir et que d'autres encore, prisonniers de leur réputation d'accueil, ne ternissent pas leur prestige.

(17) Ce choix autonome peut se baser sur des éléments purement objectifs de la commission du délit, mais il appréhende autant, sinon plus, ses éléments subjectifs — mobiles invoqués, buts poursuivis — et même tient compte d'autres éléments, extérieurs au délit-état des relations entre pays concernés. En réponse au questionnaire relatif aux aspects juridiques des problèmes posés par le terrorisme international, trois Etats seulement — Autriche, Danemark, Suisse — ont affirmé clairement mesurer l'élément subjectif du problème à l'importance des intérêts lésés et aux règles de la proportionnalité (Conseil de l'Europe, DPC/CEPC (73) 28).

(18) Il ne faut pas oublier que le délit politique est étranger aux notions du droit, il n'a pas de contenu juridique délimité.

(19) L'extradition est du domaine des relations internationales; ses conditions sont donc réglées par le Pouvoir exécutif. Mais elle est aussi un moyen d'atteindre les libertés individuelles, elle réclame donc l'intervention du juge (voy. LOMBOIS, Cl., *Droit pénal international*, Précis Dalloz, 1971, pp. 449 et ss.).

(20) Dans la mesure seulement où le Pouvoir est lié par un avis défavorable (à l'extradition) du juge (voy. à l'encontre les législations belge, néerlandaise et mexicaine). Un avis favorable laisse toujours le Pouvoir maître de la décision d'extradition (sur la pratique belge, voy. SALMON, J.A., « La convention européenne pour la répression du terrorisme », *Journal des Tribunaux*, 24 septembre 77).

(21) Pour le système belge, voy. MERTENS, P., « Le droit d'asile en Belgique », *R.B.D.I.*, 1966, vol. 1; WAILLEZ, G., *L'infraction politique en droit positif belge*, Bruxelles, Vander, 1970; LALLEMAND, R., « L'extradition », *Revue de l'Institut de sociologie*, Bruxelles, 1972, I; COCHARD, R., « Le terrorisme et l'extradition en droit belge », *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*, Colloque de l'U.L.B., 19-20 mars 1973, Ed. de l'U.L.B., Bruxelles 1974, p. 207.

(22) Le droit de l'extradition (l'illustration française peut ici être étendue à tous les systèmes judiciaires), sauf exclusion ponctuelle (voy. *Encyclopédie Dalloz*, Droit criminel, Extradition, n<sup>os</sup>

objective dégage la nature de l'infraction de la prépondérance de l'élément politique : celui-ci doit être *d'autant plus caractérisé que les faits sont manifestement plus graves*. Pour ce faire, il lui faut des preuves et d'abord la certitude que le mobile est politique (23). Le sens de l'infraction se dégage ensuite de la convergence d'une série d'indices qui se rattachent, tous, à ses tenants et aboutissants (24).

Il y aurait de la naïveté, malgré tout, à croire la garantie juridictionnelle sans faiblesse. On en est fort loin. La protection (une fois de plus) est précaire et demeure ce que l'ambiance d'une situation la fait : toujours dépendante des circonstances politiques (25). Elle varie donc, par instinct autant que par nature, au gré des calculs politiques, jusqu'à se faire complice du Pouvoir (26). Le résultat est clair. Le fouillis des espèces engendre un véritable bric-à-brac jurisprudentiel (27) qui défie toute entreprise d'explication ou de généralisation.

Le « faiseur de systèmes » ne trahit pas pour autant l'esprit du prétoire, s'il pousse sa logique jusqu'à réduire la condition d'octroi du privilège extradi-

14 à 16; pour des cas d'espèce, voir Paris, 16 janvier 1945 — D., 1945, p. 122; 22 avril 1947 — J.C.P. 1947, II, p. 3664; 29 avril 1947 — D., 1947, p. 468) étend le privilège de l'infraction naturellement politique à celle qui lui est connexe (voir *Sem. Jur.*, 1942, II, 1795, note Magnol; *Encyclopédie Dalloz*, Droit criminel, Extradition, n° 20); il n'en reste pas moins hésitant lorsque l'infraction se constitue en comportement qualifiable par le droit commun où des raisons politiques se mêlent. Suffit-il, en effet, que l'infraction soit inspirée par un mobile indubitablement politique pour qu'elle soit considérée à son tour comme politique ? L'insuffisance des théories doctrinales et l'inexistence du délit politique en soi témoignent du caractère subjectif de la qualification.

(23) Voy. Paris, Ch. acc. 1<sup>re</sup> sect. 3 juillet 1967, Henin (note A.P., J.C.P., 1967, II, 15274); Paris, Ch. acc. 1<sup>re</sup> sect., 4 décembre 1967, Inacio da Palma (note AP, J.C.P., 1968, II, 15387); Paris, Ch. acc., 14 avril 1975, Holder et Kerkov (inédit); Paris, Ch. acc., 15 novembre 1976, Mc Nair et autres (voy. ROUSSEAU, Ch. « Chronique des faits internationaux », R.G.D.I.P., 1977, p. 270)...

(24) Ils couvrent aussi bien des éléments subjectifs liés à la personnalité de l'auteur (« tant au point de vue social que familial » : voir arrêt Hennin précité qui s'intéresse aussi aux antécédents judiciaires du délinquant) que des éléments objectifs tirés des modalités de poursuite de l'autorité judiciaire de l'Etat requérant (information tendant à déterminer le caractère privé ou politique de l'infraction; rattachement de l'infraction à telle cause politique; qualification de l'infraction... ces indices émanant de l'Etat requérant ne constituent qu'un simple élément objectif d'information. La qualification retenue est fonction des conceptions de l'Etat requis) ou des éléments mixtes qui résultent des faits eux-mêmes (ils sont issus de l'analyse de l'infraction et des rapports qu'entretiennent victime et délinquant : n'y a-t-il pas eu acte de vengeance ?).

(25) Circonstances internationales (tensions politiques, oppositions, oppositions idéologiques, recrudescence des agitations et revendications...) et nationales (changement de politique pénale, augmentation de la criminalité, troubles sociaux...).

(26) Voy. notamment Paris, Ch. acc. 11 janvier 1977, Abou Daoud (AFDI, 1976, note DV, p. 936; RGDIP, 1977, p. 1213, note Ch. Rousseau; AFDI 1977, note J. Charpentier, p. 1046) et pour certains, dans une moindre mesure, Paris, Ch. acc. 16 novembre 1977, Klaus Croissant.

(27) Voy. E. David, « Le terrorisme en droit international » dans *Réflexions...*, *op. cit.*, Colloque de l'ULB, p. 154, n° 46. Il faut en conclure que le réalisme des attitudes politiques ne s'épanouit pas dans l'uniformité; il se préfère utile, donc opportun. Cette opportunité politique s'explique par la spécificité des problèmes et de leurs contextes.

tionnel à l'acceptation de la cause (28) à laquelle la gravité de l'infraction est proportionnée (29). Mais il ne peut en dire plus sans tomber dans la futilité et le dérisoire des spéculations théoriques : qui saurait, en effet, tracer d'autres contours à une institution éminemment variable selon la conscience et les préférences des sociétés, nettement sujette à des réalités composites et transitoires ?

Rares sont ainsi les Etats dont l'accueil s'infléchit. Tant et si bien que l'extradition du trublion fait à la limite figure d'intolérance excessive ou d'anomalie (30). Rien d'étonnant à cela et nul mérite pour le Pouvoir. C'est que le préjudice dont il se préoccupe concerne l'extérieur et ne trouble pas sa tranquillité.

Mais sa faveur ne va pas au-delà. Et il ne voit même que de la prudence à neutraliser le fugitif.

(28) L'explication est constante dans son principe, même si elle varie dans ses modalités selon le temps et les lieux : voir par exemple Paris, Ch. acc. 15 novembre 1976, Mc Nair et autres; Aix-en-Provence, Ch. acc., 13 décembre 1978, James Mc Cann. Cette cause peut être en revanche « fossilisée » dès lors que l'infraction se heurte à l'existence d'une profonde communauté d'idées et d'intérêts : voir Colmar, Ch. acc. 9 décembre 1976, Detlev Schultz; Aix-en-Provence, Ch. acc., 28 août 1975, Mario Tutti. C'est cette même communauté qui explique le refus des Etats socialistes de privilégier la délinquance politique (voir article 73 du Code pénal soviétique, article 113 du Code pénal hongrois, article 99 du Code pénal tchécoslovaque...) ou l'amointrissement de ce privilège dans les accords passés entre la France et certains pays africains francophones (voir Encyclopédie Dalloz de droit international, « Extradition », p. 817, n° 190) ou l'Allemagne (voir article 4 *in fine* de la convention franco-allemande du 29 novembre 1951).

(29) D'une part, l'utilisation de certains moyens odieux retire à l'infraction son caractère politique (Cour Cass. crim., 9 mars 1849, Daix, Noury et consorts, *D.P.*, 1849.1.60; 20 août 1932, Gorguloff, *D.P.*, 1932, I, 121; C.A. Grenoble, 13 janvier 1947, *JCP*, 1947, II, 3664; CE Ass. 7 juillet 1978, Croissant, *Ajda*, novembre 1978, 559; *Clunet*, 1979, n° 1, p. 95 : note Ruzié; *G.P.*, 1979, J., p. 34 : note Derouin). Il faut préciser néanmoins que l'avis de la Chambre d'accusation parisienne dans l'affaire Da Palma (précitée) même s'il relevait la « particulière gravité » des faits, admettait qu'ils constituaient un crime politique. Dans le même sens, la Chambre d'accusation d'Aix-en-Provence, dans l'affaire M. Apaolaza Azcargota (précitée), donnait un avis défavorable à l'extradition, malgré l'assassinat de policiers espagnols, au motif « qu'il était établi que ces infractions avaient été perpétrées dans le cadre de la lutte menée par une partie de la population des provinces basques espagnoles, dans le but d'obtenir son autonomie politique; qu'ainsi, les infractions visées devaient être considérées comme des crimes politiques... » (*L.M.*, 18 mai 1979). D'autre part, le « délit social » (dirigé contre toute organisation sociale) est réputé de droit commun : voir Paris, Ch. acc., 20 décembre 1978, Gabor Winter, *L.M.*, 23 décembre 1978, p. 12; CE, 7 juillet 1978, Croissant, précité : en fait, l'extradition semble ici se fonder à la fois sur la gravité et le caractère social des infractions en cause.

(30) S'il y a de véritables exceptions à la règle de la non-extradition des délinquants politiques, elles concernent essentiellement les crimes de guerre (Conventions de Genève du 12 août 1949 entrées en vigueur le 21 octobre 1951) et les crimes contre l'humanité (convention sur le crime de Génocide du 9 décembre 1948 entrée en vigueur le 12 janvier 1951). Comment ne pas être étonné, dès lors, de la reconnaissance, par la chancellerie française, le 31 octobre 1978, du caractère politique du crime de participation à un génocide perpétré par Monsieur Louis Darquier de Pellepoix, ancien Commissaire général aux affaires juives du gouvernement français de Vichy et réfugié en Espagne : « ... la demande d'extradition n'avait non plus aucune chance d'être prise en considération. En effet, comme toutes les conventions d'extradition, la convention franco-espagnole du 14 décembre 1877 exclut les infractions politiques de son



- 2) *Il est clair en effet qu'un Etat n'agit jamais contre son intérêt et se contraint rarement. C'est pourquoi il maintient tout état de protection sous sa dépendance* (31).

Il va sans dire que cette retenue a pour conséquence la précarité de la sûreté du délinquant. Car lorsque le Pouvoir ne la malmène pas, toujours il la fait évoluer à son avantage. Et si cet avantage va aujourd'hui dans le sens de la déliquescence de l'impunité, c'est que le fugitif ne peut invoquer un droit à l'asile (a) et expliquer des moyens qu'aucune fin ne justifie (b).

a) La protection contre toute poursuite est une prérogative naturelle du fugitif. Mais elle n'est pas un droit à..., et là est sa misère de n'être que l'expression privilégiée de la compétence exclusive d'un Etat (32).

champ d'application : c'est là un aspect traditionnel du droit d'asile » (voir *L.M.*, 2 novembre 1978). Comment ne pas relever, encore, les difficultés qui s'attachent à la mise en œuvre de la règle (voir par exemple le refus d'extradition de Guillaume II par les Pays-Bas et ceux de la R.F.A. d'extrader ses nationaux jugés criminels de guerre)? Par ailleurs, les pays les plus attachés au principe de l'asile politique ont extradé des délinquants ayant commis des actes anarchistes manifestement politiques (La Grande-Bretagne : voir affaires François (1892) et Meunier (1894) respectivement dans Craies, *Cas intéressants d'extradition en Angleterre pendant les années 1690-1892*, *J.D.I.*, 1893, t. XX, p. 483, et PILET et RAFIN, « Bulletin de la jurisprudence anglaise », *J.D.I.*, 1895, t. XX, p. 645. La France : voir affaire Lucchesi (1894) dans DIENA, « Les délits anarchistes et l'extradition », *R.G.D.I.P.*, 1895, t. II, p. 324. L'Allemagne : voir affaire Fort (1922) dans *Z.J.I.L.*, vol. XVI, 1922, p. 542; Boldrini (1922) dans MANZINI, *Trattato-di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, Unione topografica editrice torinese, Torino, 1933, vol. IV, p. 456. La Suisse : affaire Jaffei (1901) dans GRIVAZ, « L'extradition en matière de crimes politiques et sociaux », *R.G.D.I.P.*, 1902, t. IX, p. 701). Par contre, voir le refus italien de livrer à la France les complices de l'assassin du roi Alexandre de Yougoslavie et du ministre français Barthou (PHILONENKO, « Le refus d'extradition des terroristes croates », *J.D.I.*, 1934, vol. 61, p. 1157; DONNEDIEU DE VABRES, H. « La répression internationale du terrorisme », *R.D.I.L.C.*, 1938, t. 70, p. 37). Enfin, la règle qui exclut de l'extradition l'auteur de l'assassinat d'un chef d'Etat (voir des exemples dans LEVASSEUR, G., *Terrorisme international*, I.H.E.I. 1976/1977, p. 109) est absente de certains traités (convention franco-italienne du 12 mai 1870, convention franco-péruvienne, du 30 septembre 1874, convention franco-anglaise du 14 août 1874, convention franco-espagnole du 14 octobre 1870...) ou fait l'objet de réserves (cinq Etats sur douze ont émis une réserve à ce sujet dans le cadre de la convention européenne d'extradition de 1957). Par ailleurs, le dixième Congrès international de droit pénal (Rome, 28 septembre-5 octobre 1969) a non seulement rejeté une proposition visant à l'étendre mais il n'a même pas repris la clause dans ses conclusions (cité par E. David, *op. cit.*, pp. 151 et ss.).

(31) Les instruments internationaux sont à cet égard sans ambiguïté et traitent de « L'asile accordé par un Etat, dans l'exercice de sa souveraineté... » (voir déclaration des N.-U. sur l'asile territorial du 14 décembre 1967, article 1. Voir aussi la convention de Caracas sur l'asile territorial de mars 1954 et la convention d'Addis-Abeba régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de septembre 1969). Ces textes viennent pondérer, justement par le rappel de la souveraineté des Etats, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 qui semblait formuler un droit de l'individu à l'asile : « Devant la persécution toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays » (art. 14). Sur l'échec de la conférence sur l'asile territorial de 1977 et ses causes, voir LEDUC, f., « L'asile territorial et la conférence des Nations-Unies de Genève, janvier 1977 », *A.F.D.I.*, 1977, pp. 230 et ss.

(32) Voy. RAESTAD, A., « Le droit d'asile », *R.D.I.L.C.*, t. XIX, 1938, p. 115; BOLESTA-KOZIEBRODSKI, *Le droit d'asile*, Leyden, Sijthoff, 1062, p. 32; KISS, A.C., « Asile (droit d) », *Encyclopédie Dalloz de droit international*, p. 167.

Ce n'est pourtant pas en vain que l'on chercherait un tel droit opposable au Pouvoir. Car pour la constitution française, il résulte de l'impératif et pas seulement de la faveur (33). Si l'on y regarde de plus près toutefois, l'on s'aperçoit qu'il y faut une condition : la persécution de la personne. Encore convient-il que celle-ci naisse d'une « action en faveur de la liberté ». Or, ce motif est étroit qui fonde le droit. Dès lors, la crainte persiste de voir cet impératif atténué par les appréciations d'un Pouvoir peu favorable au demandeur. Bien sûr, la convention du 28 juillet 1951 sur les réfugiés permet de l'élargir. Mais « la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques », pour être des motifs moins exigeants, n'en suppriment pas pour autant la condition.

Le délinquant politique n'en est-il pas alors revenu aux incertitudes de l'accueil des autres sociétés ? Une fois de plus, l'effectivité de sa protection réclame l'attention bienveillante d'un Pouvoir qui reste maître d'estimer le caractère politique de son action. Ainsi, face à un Pouvoir moins lié qu'il n'y paraît, resurgit la vulnérabilité du fugitif (34). A cette nuance près malgré tout, que le rejet de l'asile doit être motivé (35).

b) Mais cela n'est guère lorsque l'infraction a lésé les « états forts de la conscience collective » (Durkheim). Car dans ces conditions, la compétence universelle du Pouvoir nie l'asile et se substitue à l'extradition.

L'idée est simple : la délinquance politique n'est pas liée aux qualités intrinsèques de certains comportements, elle est le résultat d'un processus de réaction sociale (36) (37). Tout dépend donc de la perturbation réelle que le Pouvoir impute à la personne. Dès lors, le trouble ressenti peut aussi bien fonder la défense pénale d'intérêts communs à toutes les sociétés.

Sans doute des raisons d'utilité et de justice s'y ajoutent-elles pour favoriser l'universalité du droit de punir ces formes de délinquance que Voltaire opposait déjà aux « délits de temps et de lieux ». Il va de soi que pour sacrifier des valeurs uniformément reconnues et protégées, le fugitif cesse d'être le bénéficiaire privilégié d'une immunité. Dans l'intérêt des collectivités, en vérité, il n'est plus qu'un trublion.

(33) Voy. le préambule de la constitution française de 1958 (notons que ce préambule a la valeur juridique du texte qui lui sert de support) : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

(34) Comment ne pas soutenir désormais que la protection de tels actes n'est pas entre les mains du juge ? A lui de dire l'étendue du moyen qu'est la « persécution en raison d'une action en faveur de la liberté ». Ce faisant, il élargira ou diminuera sa surveillance du Pouvoir.

(35) L'absence d'une des conditions exigées par le texte suffit.

(36) Voy. LASCUMES, P., « La délinquance, un ordre nécessaire et bien utilisé », *L.M.D.*, janvier 1978.

(37) Il faut remarquer que « les pays occidentaux européens oscillent entre l'indulgence amusée des tribunaux et l'excès des réactions policières » (voir ROUSSEAU, Ch., *R.G.D.I.P.*, p. 1159) tandis que les Etats anglo-saxons et les pays dits de l'Est ont toujours puni avec une grande rigueur les auteurs (même présumés) de ces infractions (voir annexe).

Faut-il l'avouer ? L'attitude tient aussi pour une large part du calcul (38). Il est vrai, la raison invoquée n'est rien moins que le maintien et la promotion des relations amicales et de la coopération entre les Etats. Aussi, chemin faisant, les nécessités de tranquillité et de sécurité, bref, la préservation des Pouvoirs, impose la neutralisation du trublion exposé désormais aux impératifs de chaque ordre social. Voilà comment tout semble aboutir à la suppression pure et simple de l'immunité des délinquants politiques (39).

B. — LE DROIT INTERNATIONAL (LE PLUS) RECENT (LA HAYE 1970, MONTREAL 1971, NEW-YORK 1973) EN TEMOIGNE :  
A L'AVANTAGE DES POUVOIRS, L'APPREHENSION DE L'INFRACTION  
TERRORISTE PLIE SOUS L'EFFET DE CONVICTIONS COMMUNES.

Portant l'empreinte d'une transformation de la pensée politique et imposant par là une idée de droit, ces convergences judiciaires suscitent un sens accru de l'obligation pénale.

Pareille coordination raisonnée des égoïsmes a un soutien sur la nature duquel on est enclin à se méprendre. On peut l'associer à une idée sublimée de justice transnationale. Mais celle-ci est plutôt intéressée et procède, sous l'illusion d'une connivence des Etats et de la morale, de souverainetés étatiques résolument conservatrices de l'ordre établi. Pour que soient domestiquées et infléchies ces volontés de conquête ou de transformation que recèle, de nature, l'infraction terroriste.

Suspect, pour le moins, d'altération et de déviation, cet alliage de « morale » et d'intérêt réduit subrepticement la dimension politique de l'infraction 1), afin que s'ébauche un ordre public universel orienté vers son châtiement 2).

- 1) *La nature politique d'une infraction n'est pas inhérente à un type particulier de comportement; elle ne fait qu'exprimer une relation qui s'établit momentanément entre un Etat et ses intérêts ou valeurs. De la sorte, tout peut conspirer à masquer sa nature véritable. Il suffit qu'un Pouvoir y décèle la criminalité la plus absolue* (40).

Assiste-t-on par suite au « crépuscule des idoles » ? Assurément, au contraire de la vertu, le crime politique perd ses degrés. Il n'y a guère encore, quand les fins étaient grandes, l'humanité usait de mesure et ne jugeait plus le crime comme tel (41); l'histoire présente en décide autrement qui dénonce

(38) Elle évite la rancune de l'Etat étranger et assure l'ordre de la société hôte tout en respectant la dignité du fugitif par une répression équitable et humaine.

(39) H. Labayle a néanmoins parfaitement démontré « l'hésitation d'une volonté répressive » dans le cadre des atteintes à la fonction diplomatique (*Les difficultés de la protection juridique des fonctions diplomatiques*, Thèse Toulouse, 1978, pp. 119 et ss.).

(40) Voy. *A.C.D.I.*, 1972, vol. I, p. 209, §§ 36 et 41. Voy. aussi ONU-AG, Etude préparée par le Secrétariat, Nature du terrorisme international, Doc. I, C-6/418 (novembre 1972), p. 6.

(41) Voy. NIETZSCHE, *La volonté de puissance*, t. II, Livre III, § 644.

la vulgarité de tels actes (42). Mais, par son ostracisme radical, le modèle imaginé se heurte trop à certaines croyances pour être pleinement achevé (b). L'infraction politique peut perdre son nom, mais certes pas sa réalité (a).

a) Il faut pour en saisir le sens, comprendre que cette infraction est profondément enracinée dans la réalité internationale, modelée par son histoire. Partant d'une volonté de contestation du Pouvoir, elle s'inscrit dans le cadre des temps révolutionnaires ou de conflit armé et se tisse sur un fond de luttes et d'antagonismes où prédominent des situations de servitude, d'exclusion et d'humiliation. Elle se nourrit ainsi d'une violence structurelle, systématisée, celle du Pouvoir qui affecte l'homme dans ses droits fondamentaux et engendre la haine et le désespoir (43). Dès lors, dosage de la contre-violence, instrumentale par nature (44), elle est dirigée et se veut « justifiée » (45) par les fins humaines qu'elle entend servir « le besoin d'être et d'être libre » (46).

Par là même, l'infraction révèle son essence : elle constitue le moyen privilégié d'une action dont la finalité véritable est irréductible aux apparences premières et se concentre dans la revendication de droits, contre certaine organisation des droits (47). Au demeurant, la personne peut-elle répondre autrement, au despotisme d'un Pouvoir corrompu par « l'igno-

(42) « Aucun but ou objectif politique ou autre ne saurait justifier de tels actes illicites » : voir Résolution de l'Institut de droit international sur la piraterie aérienne, 2 septembre 1971 (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1971, vol. 54-II, pp. 454-458).

(43) Voy. ONU, A.G./rés. 3034 (XXVII) du 18 décembre 1972 : « Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux ».

(44) Ses fins immédiates sont triples :

— création de contraintes morales destinées 1) à démontrer l'existence d'un « contre-pouvoir » révolutionnaire; 2) à discréditer le pouvoir contre lequel se manifeste la révolte; 3) à arracher des exigences d'ordre politique ou autres;

— recherche d'un effet publicitaire visant 1) à attirer l'attention sur le conflit et ses raisons d'être; 2) à mettre en évidence la nature même de la lutte pour mobiliser un peuple et se justifier envers l'étranger; 3) à démontrer la capacité du mouvement révolutionnaire et l'importance du soutien dont il bénéficie au sein de la population;

— instauration de circuits de communication permettant 1) des négociations avec le gouvernement légal; 2) la reconnaissance implicite de l'existence d'un contre-pouvoir révolutionnaire; 3) la démonstration de la dégradation de l'autorité légale (voir PIERSON-MATHY, P. *op. cit.*, Colloque de l'U.L.B., 1974, pp. 66 à 85).

(45) Il faut, pour apprécier toute la fonction symbolique de l'infraction, se garder de raisonner en termes de responsabilité individuelle quand le terroriste pense en terme de responsabilité collective et s'attaque symboliquement à des représentations figurées de la cible véritable : « C'est sans doute le *signifiant* victimes innocentes d'un acte dont le *signifié* est culpabilité collective qui frappe le plus l'opinion populaire et lui fait éprouver cette répulsion instinctive à l'égard de la violence terroriste » (KOERING-JOULIN, R., « La convention de Strasbourg du 27 janvier 1977 et le terrorisme international », dans *Les droits de l'homme en France*, VIIe colloque de Besançon, 1978, p. 107).

(46) MOURGEON, J. *Les droits de l'homme*, P.U.F., « Que sais-je », p. 121.

(47) Pour la démonstration, voir le bel ouvrage de MOURGEON, J., *ibid.*, dans son ensemble.

rance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme (...) seules causes des malheurs publics... » (48) ? Et faut-il rappeler ce Pouvoir corrompu à l'essentiel : « que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression » (49) ?

C'est pourtant alors, qu'ainsi harcelé par les éclats de la raison exaspérée et de la justice individuelle (50), le Pouvoir préfère l'injustice au désordre et, pénétré du désir de stabilité, reste insensible à ces revendications de transformation que recèlent, d'emblée, maints terroristes. Il y a là le signe, peu réconfortant, que les Pouvoirs n'ont pas perdu « l'habitude de penser qu'un homme qui remplit son devoir national de combat en dehors de certaines formes usuelles est un simple criminel, alors qu'au contraire tout dans son attitude révèle qu'il porte au plus haut degré d'intensité les valeurs de désintéressement et de sacrifice » (Ch. Chaumont).

b) On touche ainsi au fond des choses : la qualification conventionnelle d'« infraction extraditable » (51) n'a pas d'autre objet que d'exclure l'exception fondée sur une nature d'infraction politique, bref de dépouiller l'infraction des immunités qu'un crime de droit commun ne saurait comporter.

Pourtant, dès lors que des Pouvoirs proclament que c'est l'ordre qui assure la justice alors même que la justice seule peut donner à l'ordre sa dignité, point ne faut s'étonner qu'ils exigent l'ordre et davantage encore, quand ils devraient le réaliser dans la justice. Mais il n'y a pas d'ordre sansice et la justice exige parfois un « désordre ». C'est à ce moment que se présente le danger d'étendre démesurément le sacrifice du délit politique (52). Car naturelle est la tentation de repousser par la violence cette injure à la dignité humaine qu'est le « cas de tyrannie évidente et prolongée qui porterait

(48) Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

(49) La légitimité de la violence est ainsi implicitement admise par le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme. De surcroît, des différents travaux de l'ONU semblent se dégager une notion de « juste terrorisme », qui dépendrait de trois critères :

1) Une cause juste : elle réside dans la lésion grave et obstinée d'un droit (il en est ainsi du racisme, de l'oppression et du colonialisme; en somme, de l'exclusion de l'homme ou d'un peuple de relations sociales normales). Grave, parce qu'elle exige un rapport approprié entre la violation du droit et le recours à la violence. Obstinée parce qu'elle exige un refus manifeste des autorités de répondre aux moyens pacifiques;

2) Des moyens raisonnables : ils passent par leur nécessité, leur pertinence et leur utilité. Ils sont nécessaires quand il n'existe plus aucun autre moyen de faire justice selon les exigences du droit; pertinents quand ils restent proportionnés au but à atteindre; utiles quand, sélectifs, ils n'atteignent pas un objectif innocent;

3) Une intention droite : l'infraction doit viser le rétablissement effectif du droit, le redressement de l'injustice.

(50) Voy. MOURGEON, J., *op. cit.*, pp. 121-122.

(51) Voy. art. 7 et 8 des conventions de La Haye, Montréal et New-York.

(52) Par son excès, cette tendance est donc parfaitement contraire à l'esprit qui l'animait jadis et qui exigeait de l'infraction une gravité particulière qui se déduisait à la fois du danger créé, de l'innocence des personnes atteintes et des moyens utilisés pour sa réalisation.

gravement atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et nuirait dangereusement au bien commun du pays » (Encyclique *populorum progressio*, 31). Qui s'étonnerait dès lors de l'acharnement de certains à vouloir instaurer un ordre qui réapprenne la « colère des miséreux » (53) : elle n'a pas toujours d'imprévisibles conséquences et il est des contestations qu'aucune justice ne peut réduire.

C'est dire l'aléatoire d'un droit qui se refuserait d'en tenir compte et dont des sociétés déshéritées attendent plus le service de la personne que la discipline des Pouvoirs. Non qu'il s'agisse de laisser faire mais de comprendre que du désespoir ne peuvent naître que des gestes désespérés. C'est pourquoi avec le droit de La Haye, Montréal et New-York demeurent les incertitudes et les hésitations sur le régime de l'infraction politique. Par suite, l'appréciation d'un ordre en pleine mutation n'est pas simple. Et s'il est possible de déceler quelques orientations, il faut des précautions pour en dire les contours. C'est qu'en vérité, d'un ordre public universel, on n'en perçoit encore que l'ébauche.

- 2) *Quand les intérêts particuliers des Etats deviennent communs, aucun doute n'est plus possible, toute atteinte à l'ordre public d'un Etat devient atteinte à l'ordre public communautaire.*

L'on prétend dès lors que se cramponner à des principes anciens issus des égoïsmes étatiques n'aboutit plus qu'à une détérioration du but primordial de l'extradition. Le fait est, néanmoins, qu'en l'espèce, le nouvel ordre pénal international préfère la persuasion à la contrainte a). Cette prudence est même la condition de son acceptation par les Etats b).

a) Telle qu'elle se schématise dans ce droit, la mutation a son objectif : faire de la poursuite du délinquant une fonction constante, coextensive à la société internationale, pour punir avec plus de certitude et d'universalité. Elle établit donc une nouvelle économie du châtement et pour parer aux discontinuités et dysfonctionnements de la société judiciaire internationale concourt à homogénéiser l'appréciation et la qualification des faits autant qu'à intensifier les automatismes juridictionnels.

De la sorte, elle impose la priorité de l'entraide répressive internationale : la juridiction des Etats était un droit, elle devient un devoir à l'égard du délinquant dont l'extradition est refusée. C'est que désormais, l'alternative

(53) Il est remarquable de noter à ce propos, comment le projet ouest-allemand de résolution sur les prises d'otages (ONU, septembre 1976) a été graduellement vidé de sa substance sur l'insistance de divers pays du tiers-monde. Ceux-ci estiment en effet que l'occupation militaire, l'oppression politique, l'exploitation économique sont aussi inhumaines et choquantes que la prise d'otages et que leurs victimes sont aussi innocentes, en tout cas plus nombreuses. Aussi ne veulent-ils pas priver certains mouvements de libération de leur « seule arme de combat ». Par suite, toute référence à l'extradition et aux punitions qui menace implicitement le principe de la souveraineté nationale a été retirée du texte. Cette attitude abouti à l'échec de convention internationale sur la prise d'otages en février 1978.

est inéluctable : « aut dedere, aut judicare » (54), qui, d'évidence, contraint la poursuite à être l'expression d'une autorité judiciaire, seule manifestation, en tout cas, qui satisfait l'obligation posée par les conventions (55). Mais, par là, le dilemme révèle sa vanité, car l'autorité judiciaire reste d'abord libre de poursuivre, libre de condamner ensuite; toujours est-il que la contrainte extraditionnelle ne ressuscite pas. Par suite, comment nier que la norme se rallie d'ores et déjà, au principe de l'opportunité des poursuites ?

Dès lors, il serait hâtif de conclure à la suppression du droit d'asile. Bien loin de sa régression, on note même d'occasionnelles concordances entre les intérêts que les Etats entendent sauvegarder et les droits de l'homme : quand il s'agit de protéger l'homme lui-même contre les appareils d'Etats (56). D'ailleurs, son exclusion accepterait sans réserve la stabilité des ordres juridiques internes, qui, par ce qu'ils justifient, pérennisent et renforcent, imposent aussi l'injustice et l'oppression où la violence politique plonge ses racines.

b) Le profit du droit n'est-il pas alors réduit à néant par la prudence de ses exigences ? On pourrait le prétendre. Mais il faut voir que dans ce domaine un droit ne peut s'imposer à ceux dont il est censé ordonner le comportement, que parce qu'il ne s'épuise pas dans une répression globale et indiscriminée. A n'en pas douter, celle-ci marquerait le système d'une imperfection funeste (57). Ne serait-ce point, tout simplement, que l'infraction demeure aux confins du droit inter-étatique et du droit des gens ? Le fait est qu'elle intéresse non seulement l'ordre public international, celui des souverainetés et des relations internationales, mais aussi la liberté des peuples et des individus.

Sans doute la problématique de l'institution extraditionnelle persiste ainsi dès lors que subsistent les ambiguïtés qui l'accompagnent : le conflit entre une soumission acceptée (à un ordre international conventionnel qui dépasse le Pouvoir) et une indépendance conservée (celle des compétences pénales nationales préservées par le même ordre). Elle se résoud pourtant dans une entraidre judiciaire déviée de son sens parce que placée sous le signe d'une moindre concession faite à la crainte de l'impunité des délinquants. Il suffit

(54) Voy. Conventions de La Haye, New-York et Montréal, art. 7.

(55) Ce n'est point le gouvernement en effet qui prend la décision de poursuivre. Il en transmet seulement la demande à une autorité judiciaire — attorney général dans les pays de commonlaw; ministère public dans les pays occidentaux — qui après examen du dossier justifie ou non le déclenchement de l'action pénale. S'il y a lieu d'intenter cette action, elle transmet l'affaire à un juge pour instruction, qui décide à son tour d'inculper ou non. Ce faisant, il décide de l'opportunité des poursuites. Mais, dès l'instant où le gouvernement a saisi la première autorité judiciaire, il a entièrement satisfait à l'obligation de poursuivre que lui imposent les conventions de La Haye, New-York et Montréal. Dès lors, il n'est plus obligé d'extrader.

(56) Sans excuser nullement la violence dans ses effets destructeurs, l'Etat refuge peut « comprendre » les objectifs politiques qui l'ont inspirée (voir en annexe divers cas d'asile politique).

(57) Serait-il concevable en effet d'assujettir les délinquants politiques en une seule et même catégorie, pour les extradier nonobstant le mobile de l'acte ?

du reste de constater comment les Etats s'efforcent de légitimer leur comportement au regard des objectifs retenus pour constater qu'il y a là l'expression de consentements qui se suffisent à eux-mêmes pour être contraignants (58). Ils révèlent un cadre de contraintes qui n'oblige pas les Etats à châtier mais fait de l'exercice des poursuites le substitut de l'extradition. Voilà pourquoi les Etats se doivent de modifier leurs législations (59), pour se rendre compétents aux fins de poursuivre le trublion.

Mais sans doute s'agit-il plus de changer les mentalités que le droit pour prescrire de nouvelles attitudes; l'expérience des relations internationales prouve que toute contrainte finit par devenir référence pour s'appliquer enfin. Les Etats qui s'y refuseraient se mettraient en position de défendeur et auraient à supporter la charge de leur désolidarisation.

La présomption est corroborée. La convention de l'O.E.A. sur la prévention et la répression des actes de terrorisme adoptée à Washington le 2 février 1971 et la convention européenne contre le terrorisme du 27 janvier 1977 témoignent non seulement de l'approbation mais aussi de l'affermissement du principe (60) (61). La norme en devient moins flexible. Sa vision de l'infraction, figée (62), répond aux exigences d'un système juridictionnel uniquement fondé sur le choix d'éléments purement quantifiables. Pareils critères de sanction ne peuvent que neutraliser l'appréciation politique de l'infraction pour la lier à la nature du droit commun.

(58) Voir annexe pour la pratique.

(59) Voir conventions de La Haye (art. 4), Montréal (art. 5) et New-York (art. 3). Dans ce sens, voir la résolution A 22-16 (1977) de l'OOACI : « Renforcement des mesures visant à réprimer les actes d'intervention illicite dans l'aviation civile, » (voir AFDI, 1977, pp. 637-638 : texte pp. 646-647).

(60) On passe d'une alternative « *aut dedere, aut judicare* » à une priorité « *primo dedere, secundo judicare* » : voy. DE SCHUTTER, B. « La convention européenne pour la répression du terrorisme », *Journal des Tribunaux*, Bruxelles, 26 mars 1977, p. 218, n° 5.

(61) Il faut remarquer le champ d'application géographiquement restreint de la convention européenne : seuls les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent devenir parties à cette convention. En revanche, la convention américaine est ouverte à tout Etat membre de l'ONU ou qui y serait invité par l'AG de l'OEA (art. 9).

(62) A cet égard, n'est-il pas révélateur de constater que les sociétés politiques européenne et américaine ne se sont entendues pour définir comme infraction terroriste, et la dépolitiser, que celle d'individus n'agissant pas au titre d'organes officiels de l'Etat ? Il faut y prendre garde. Ce n'est pas que les Pouvoirs sont en principe vertueux et irréprochables (à ce propos, voir Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Irlande contre Royaume-Uni, 18 janvier 1978 : la Cour reconnaît une violation de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme mais ne retient que les « traitements inhumains et dégradants » du Royaume-Uni; la Commission, elle, avait admis l'emploi de la torture - Rapport du 25 janvier 1976, p. 402. On peut s'émouvoir de ces pratiques de la part d'un des pays européens les plus attachés aux formes légales et aux libertés individuelles) mais plutôt qu'en affectant l'infraction à la culpabilité de simples particuliers, ils ménagent les susceptibilités nationales. La résolution 2318 de l'AG de l'ONU du 3 novembre 1977 sur la sécurité de l'aviation civile internationale, qui jette les bases d'une définition du terrorisme des Pouvoirs, n'en est que plus remarquable.



## L'INFRACTION POLITIQUE CONFORTATIVE DE LA REPRESSION

Retranché dans des positions platoniques, le droit pénal international classique s'accommode de comportements à la convenance des Pouvoirs. Sa contestation présente provient d'Etats qui entendent tirer de la floraison des terrorismes des pouvoirs nouveaux exorbitants de ce droit commun et générateurs d'automatismes (63) et de loyalismes répressifs (64). Il ne faut pas s'étonner dès lors, si des groupes d'Etats européens ou américains se taillent des droits sur mesure, en d'autres termes, si le droit international tend à perdre sa vocation universelle pour céder le pas à un droit régional. C'est que ce droit passe d'une part par l'assurance d'un équilibre des intérêts des Etats en présence mais aussi par une projection dans le futur qui l'oblige à répondre à des facultés d'adaptation, donc de souplesse.

Tout serait-il donc réglé par une anarchie juridiquement consentie et qui aboutirait à des prétentions locales opposées, également valables en droit ? Ce serait dire trop vite; si la diversité des situations sert à justifier une revendication de droits particuliers, l'aspect fondamentalement transnational que revêt nécessairement l'infraction politique permet d'attribuer une valeur générale à l'invocation de certains intérêts nationaux. On comprend alors plus aisément la convergence de ces droits vers une éthique militante qui refuse toute justification de l'infraction et décrète l'abolition des privilèges de son auteur.

Mais s'il en résulte une uniformisation de fait, sinon de droit, de ces normes qui consacrent une promesse d'aide judiciaire (A), elle n'est encore qu'une prédication qui s'enracine et reste toujours compromise par maintes contraintes qui tiennent à la nécessité de respecter les droits de l'homme (B).

### A. — CERTES, LE DROIT DE L'EXTRADITION N'A RIEN D'UN DROIT HIERATIQUE ET FIGE, IL EST PLUTOT UN DROIT DYNAMIQUE, D'ADAPTATION AUX NECESSITES SOCIALES

Mais une chose est de préjuger de son renouvellement, autre chose d'en prévoir pratiquement l'arrangement. Il n'y a donc eu que du réalisme (celui des Etats) à subordonner l'assurance d'une extradition à l'abolition d'une frontière, ultime défense du délinquant. C'était se ménager par avance les moyens d'une entraide répressive internationale effective.

Mais à tant faire que de devoir en appeler au concours des autres Etats, il est devenu naturel de ne pas se borner à l'indispensable : comme la dépolitisation du délit paraissait utile, une logique d'Etats, apparemment inévitable, a imposé le sacrifice.

(63) Ils prennent la forme d'extraditions inconditionnées, impératifs d'une infraction de droit commun.

(64) Loyalismes envers une société pénale interétatique intégrée — par le biais des extraditions automatiques — mais qui sont plutôt loyalismes envers d'autres Pouvoirs.

Celui-ci est fort clair dans son principe : il reflète une véritable stratégie pour le réaménagement de la répression de l'infraction politique (65). C'est pourquoi les réticences suscitées (66) en atténuent la portée et suffisent pour justifier le doute qui pèse sur leur avenir. En somme, des audaces du droit 1) naît l'incertitude de son effectivité 2).

1) *L'essentiel réside dans cette mobilisation de certains Etats pour une réorientation de l'ordre juridique à l'opposé de fins humaines.*

Son objectif est simple : la défense de l'ordre établi qui profite à tous les Etats. Pour ce faire, son rituel s'échafaude autour d'un schéma qui lie la compétence des Pouvoirs a) et restreint les garanties du délinquant b).

a) Quand la nature politique de l'infraction rendait l'extradition à la dépendance d'un Pouvoir, la répression du terrorisme restait aléatoire. L'assimilation de ce comportement à une infraction de droit commun (67) permet en revanche d'assujettir les Pouvoirs aux besoins de l'extradition (68).

Mais, pareilles conventions, tant soucieuses de la préservation de l'ordre social international, dissimulent mal quelque malentendu sciemment entretenu. Elles ne sont en effet qu'une promesse de réciprocité dans la coopération judiciaire qui permet l'exercice effectif d'une extradition revendiquée.

(65) A ce propos, voy. les allées et venues de la doctrine belge : DE SCHUTTER, B., « Un (faux) pas en avant ? La convention européenne pour la répression du terrorisme » (*Journal des Tribunaux*, Bruxelles, 26 mars 1977) et SALMON, J.A., « Un vrai pas en arrière. La convention européenne pour la répression du terrorisme » (*Journal des Tribunaux*, Bruxelles, 24 septembre 1977). Voy. aussi VALLÉE, Ch., « La convention européenne pour la répression du terrorisme », *AFDI*, 1976, pp. 756 et ss.

(66) Voy. *infra*, pp. 28 et ss.

(67) En supprimant ainsi le phénomène à définir, on supprime l'aléatoire du droit. A coup sûr, il y a là une abdication de l'homme politique ainsi qu'une régression dans le domaine de la recherche des facteurs de criminalité.

(68) Le système établi par la convention européenne parvient à concilier les arguments en faveur d'une obligation d'une part (art. 1), d'une faculté d'autre part (art. 2) de ne pas considérer l'infraction terroriste comme politique (pour les besoins de l'extradition). L'obligation concerne les atteintes à la navigation aérienne et à la fonction diplomatique mais aussi l'enlèvement, la prise d'otages, la séquestration arbitraire ou les infractions comportant l'utilisation de bombes et autres instruments dont l'utilisation est hasardeuse : grenades, fusées, lettres ou colis piégés... (Il faut y inclure la tentative de commettre l'une des infractions précitées). La faculté touche des infractions graves qui sans être comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire comportent un acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes. Comment ne pas voir, dès lors, une régression de la tradition libérale dans cette extension indéfinie de la notion de terrorisme ?

La convention américaine, après avoir rappelé la résolution de l'OEA du 30 juin 1970 (elle déclarait les actes de terrorisme « graves crimes de droit commun » et soulignait leur « cruauté », leur caractère « irrationnel », « ignoble », les « prétextes politiques » utilisés pour les justifier. En revanche, ses membres avouaient avoir « invariablement réaffirmé les droits de l'individu et les principes de la morale universelle ». Voir *International legal materials*, 1970, pp. 1080-1086) stipule que toute atteinte à une personne protégée ou extorsion de fonds consécutive « seront considérées comme des crimes d'intérêt international, sans égard aux mobiles dont ils s'inspirent » (art. 2).

Car, pour rester un acte de coopération dans l'intérêt de la société internationale, l'extradition ne peut faire oublier qu'elle est d'abord la remise d'un individu à un Etat qui le réclame pour le châtier (69). Il est vrai que ce qui est visé d'emblée, c'est bien la violence politique interne (70), dans des normes qui ressortent de l'« exigence politique ».

Par suite, l'asservissement des Etats à l'accomplissement de finalités répressives estimées éminentes devient la règle. C'est à ce titre que le nouvel ordre judiciaire penche pour l'excellence de l'extradition. Nul doute alors que le dilemme ancien « aut dedere, aut judicare » infléchi, la priorité de l'extradition se trouve justifiée dans son principe : elle aide les sociétés à venir à bout de ces violences qui les atteignent dans leurs fondements.

Sans doute l'essentiel est-il là : un Etat n'est plus maître d'un choix propice à contrarier le châtement d'un délinquant (71). Mais à l'avantage de celui-ci, et par un détournement habile, la règle a sa tolérance : elle atténue la contrainte de l'extradition quand le Pouvoir a pris des mesures nécessaires pour établir sa compétence (72). Par suite, et faute d'extrader, il lui faut simplement juger en se conformant à ses lois. Mais parce qu'aucune n'admet l'« obligation » de punir, voilà comment lui est restituée la liberté dont on le croyait désormais dépouillé. Ce qui augmente l'éventualité d'une garantie des droits du fugitif.

b) Pas autant qu'on ne l'affirme cependant, car de telles garanties restent fragiles dès qu'elles sont organisées (limitées) par le droit (73). D'ailleurs, l'utilité même du traité compromet leur réalité.

Force reste de constater bien sûr, que, concrètement, des garanties sont reconnues et invocables. Il est vrai que la raison soutenue n'est rien moins que la justice qui s'incarne d'abord dans le respect du coupable. On comprend mieux ainsi le sens de cette précaution : à risque exceptionnel de répression, régime d'exception (74); il faut empêcher le retour du fugitif dans

(69) Voy. Rapport explicatif sur la convention européenne, Strasbourg, 1977, p. 6.

(70) A cette fin, les traités et accords d'extradition concernant les relations entre Etats se trouvent modifiés qui s'avèreraient incompatibles avec le nouvel ordre (voir l'art. 3 de la convention européenne). Cette modification ne concerne que les traités à venir dans la convention de l'OEA (voir art. 7).

(71) Selon la convention de l'OEA, moins impérative, le délinquant est « passible d'extradition » (art. 3). A cette fin, les Etats « acceptent » l'obligation : « satisfaire dans le plus bref délai aux demandes d'extradition » (art. 8).

(72) Voy. Conventions européenne (art. 6 et 7) et américaine (art. 5).

(73) Ce n'est pas le cas pour la convention américaine. Celle-ci maintient l'institution de l'asile (voir préambule et art. 6) et le principe de non-intervention (voir préambule).

(74) Cette clause dite française a été formulée dans la convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951. Elle est actuellement inscrite dans la plupart des législations internes : France (art. 5, loi de 1927); Suède (art. 7, loi de 1937); Pays-Bas (art. 10, loi de 1967); Royaume-Uni (art. 3, loi de 1870); Danemark (art. 6, loi de 1967); Irlande (art. 11, loi de 1966); Israël (art. 10, loi de 1954); Chypre (art. 6, loi de 1970); R.F.A. (art. 16, constitution de 1949). Certains y ont même vu une norme de *jus cogens* (th Vogler, *Auslieferungsrecht und grundgesetz*, Berlin, 1970, p. 215; WEIS, P. « The UN declaration on territorial asylum », *Canadian Yearbook of International Law*, p. 143).

un Etat où il ne peut s'attendre à être jugé en toute équité. S'agit-il en effet d'une répression inspirée par les soucis politiques de l'Etat requérant, alors un impérieux devoir d'humanité limite l'universalité de la répression. C'est que, si rien ne semble plus étranger aux préoccupations des Etats que l'intérêt des individus, il n'en reste pas moins que tout Etat respectant les droits de l'homme ne peut, sans se contredire, faciliter une procédure répressive étrangère qui ne respecterait pas ces mêmes droits. Par suite, si la partie requise a des « raisons sérieuses » de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction de droit commun « a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir un individu pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cet individu risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons » (75), elle élargira le privilège extraditionnel de l'infraction politique.

Mais l'espérance du terroriste ne va même pas jusque-là. Car le nouvel ordre ne sauvegarde que les *opinions* politiques (engendrées par les passions et par les sentiments), nullement les *activités* politiques qu'il convient d'entendre non seulement de tout acte de violence politique mais aussi de toute manifestation d'opinion politique. Encore faut-il qu'il y ait des « *raisons sérieuses* » pour ne pas extraditer dont la démonstration, on l'imagine aisément, appartient au fugitif ainsi présumé coupable. Alors, même, la convention n'empêche pas plus d'extrader, permettant ainsi à un Pouvoir non pas tant de juger une infraction que de demander des comptes à une personne sur ses opinions politiques.

Certes, il reste qu'un Etat peut se réserver le droit de refuser l'extradition en matière politique (76). Il y est d'autant moins porté cependant, que les conditions entourant sa réserve mettent en péril sa crédibilité : en tout état de cause, il s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation de l'infraction, son caractère de particulière gravité. Cette tonalité dérive directement du fait « que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation », mais surtout « qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes; ou qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée ». Ose-t-on alors imaginer égarément plus insigne dans le domaine de la culpabilité que cette répression de délits qualifiés par le résultat ? Car l'on ne châtie pas sans culpabilité. Il y a là « un principe et un but dont la réalisation pratique est impérieusement exigée par la conscience culturelle de notre temps » (77). Or le nouvel ordre ne punit pas selon la culpabilité. En pénalisant ainsi un résultat, il marque un « recul du droit » et témoigne de « vestiges d'inculture » (78).

(75) Voir art. 5 de la convention européenne.

(76) Voir art. 13 de la convention européenne.

(77) MEZGER, E., *Traité de droit pénal*, (2e partie A, section 3 a, 34, II).

(78) Voy. « Recul du droit » et « Vestiges d'inculture », *L.M.D.*, article non signé, janvier 1978, p. 3.

Entre l'inutile et l'inconséquent, il s'agit somme toute de trancher. De deux choses l'une, ou bien ce droit est essentiellement plastique et repose sur un pur vouloir des Etats qui y trouvent une légalisation à chacune de leur action quelle qu'elle soit; dans ce cas, il faudrait constater la fuite des Etats devant une règle du jeu stabilisatrice qui pourrait constituer le cadre fixe d'une entraide judiciaire internationale. En conséquence, ce droit serait inutile car il ne témoignerait d'aucune mutation juridique. Mais que soit abandonnée la notion classique d'infraction politique, c'est là le seul apport conventionnel, alors, l'insertion de réserves visant à en réduire l'effet devient fallacieuse donc inconséquente. C'est pourtant ainsi que sous bénéfice d'inventaire, la variété et la multiplicité de ces dernières (79) peuvent faire douter du bien-fondé d'une convention aussi conditionnée par les Etats. Elles déterminent en tout cas sa précarité (80).

2) *Rien de surprenant à cela, dans une société de Pouvoirs prétendus égaux et qui tirent, tous, de leur souveraineté, un crédit illimité pour se désolidariser.*

Comment pourraient-ils, en effet, toujours se tolérer et contraindre mutuellement? C'est pourquoi, à cette modulation des engagements pris s'ajoutent d'autres résistances qui vont de l'objection au mépris du droit et

(79) Elle fragmentent la substance de la convention au gré des appréciations des Etats dont certains se réservent le droit de refuser l'extradition pour toute infraction qu'il considère comme politique (il s'agit de l'Italie, de la Norvège, du Portugal — déclarations faites au moment de la signature, 27 janvier 1977, et de la Suède — déclaration faite au moment du dépôt de l'instrument de ratification, 15 septembre 1977. Voy. Conseil de l'Europe, Jur/Tr n° 90) quand un autre exige qu'à « aucun moment les droits de l'homme ne risquent d'être mis en danger » (ils s'agit de la France rappelant que « l'efficacité de la lutte à mener doit se concilier avec le respect des principes fondamentaux de notre droit pénal et de notre constitution, laquelle proclame dans son préambule que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » (...). Elle formulera lors de la ratification les formules voulues... ». Voy. Conseil de l'Europe, Jur/tra/Tr. n° 90, déclaration faite au moment de la signature, 27 janvier 1977). De son côté, la R.F.A. stipule (voir extrait du Procès-verbal de dépôt de l'instrument de ratification, 3 mai 1978) que la convention s'appliquera également au Land de Berlin, sous réserve des droits, responsabilités et législations de la République française, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des Etats-Unis d'Amérique. En particulier, des ressortissants de la République française, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ou des Etats-Unis d'Amérique ne devront pas être extradés sans l'assentiment du Commandant de secteur compétent.

(80) Il faut, pour le comprendre, voir que le traité international, en consacrant l'obligation d'extrader, veut discipliner ses membres plus qu'assurer leur défense (les Etats sont de taille à assurer leur propre défense). Mais pour être efficace, la discipline ne permet aucun manque, pour que puisse se défendre le membre atteint dans ses intérêts et dont il est le meilleur juge. Or, un Etat n'est tenu d'extrader que dans la mesure où il s'y est obligé par avance dans un traité. Dès lors, par le jeu des réserves, le système européen en revient au règne des lois internes qui ne confèrent aucun droit au Pouvoir étranger et rendent l'extradition seulement possible. On peut à ce propos s'interroger sur la compatibilité des réserves aboutissant à considérer certaines infractions comme politiques, avec l'objet et le but de la convention, d'autant plus que les conditions limitant ces réserves sont laissées à l'appréciation des Etats (voy. VALLEE, Ch., « La convention européenne pour la répression du terrorisme », *AFDI*, 1976, p. 767). Il faut ajouter que de toute façon sept Etats seulement ont ratifié cette convention. Il s'agit de l'Autriche, du Danemark, de la R.F.A., de la Suède, du Royaume-Uni, de Chypre et du Liechtenstein.

laissent celui-ci à ce que les Etats veulent bien en faire a). Elles s'expliquent aisément : au procès pénal, le Pouvoir est partie. Or, sa répression participe toujours d'une politique; dès lors, une autre politique peut avoir ses raisons pour ne pas la servir b).

a) Sans doute, le resserrement des solidarités (81) ouvre-t-il les voies répressives de sociétés qui veulent éviter que leur indifférence ne ruine la défense d'intérêts étrangers (82). Mais ils sont encore légion ces Etats qui du contestataire à l'insoumis insistent sur des différences et convictions irréductibles (83) pour ne pas se lier (84) et profiter du relativisme, confortable à

(81) Etre confronté aux mêmes problèmes rapproche inexorablement, car il se crée une sorte d'identification des destinées qui engendre une prise de partie.

(82) L'effectivité de la répression est alors subordonnée à une extradition indifférenciée du trouble; c'est bien elle qui rend toute fuite inutile.

(83) En ce qui concerne la convention de l'OEA de 1971, douze Etats ont voté pour (Colombie, Costa-Rica, République dominicaine, El Salvador, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Trinidad et Tobago, E.U., Vénézuéla — avec des réserves Panama et Uruguay) le Chili a voté contre, le Pérou et la Bolivie se sont abstenus, six autres Etats se sont retirés des débats et ont refusé de participer au vote (Argentine, Brésil, Equateur, Guatémala, Haïti, Paraguay). Ces derniers Etats condamnèrent la réaffirmation du principe fondamental selon lequel la convention ne saurait mettre en cause l'institution de l'asile. Il s'agissait d'une concession purement formelle aux thèses du Chili, du Pérou et de la Bolivie. Cette concession sembla d'ailleurs insuffisante aux Etats concernés puisqu'il leur apparut que la qualification de crime de droit commun, appliquée aux crimes visés, vidait l'institution de son contenu. Ils décidèrent donc eux aussi de ne pas signer la convention. (Il faut néanmoins signaler la signature « ad referendum » du Guatemala le 29 juin 1978.)

(84)

	<i>Cadre</i>	<i>Signatures</i>	<i>Ratifications</i>
Convention d'extradition 13.7.1957	Conseil de l'Europe	16	13
Premier protocole 15.10.1975	Conseil de l'Europe	4	1
Deuxième protocole 13.3.1978	Conseil de l'Europe	2	0
Convention pour la répression du terrorisme 27.1.1977	Conseil de l'Europe	18	7
Convention sur la prévention et la répression des actes de terrorisme 2.2.1971	OEA	14	7 (au 1-9-1979)
Conventions sur les atteintes à la navigation aérienne			
— La Haye, 16.12.1970	ONU		79
— Montréal 23.9.1971	ONU		75
Conventions sur les atteintes à la fonction diplomatique, New-York, 14.12.1973	ONU		31

(Etat des signatures et des ratifications au 15 juillet 1978. Celui concernant les conventions de l'OACI s'arrête au 31 décembre 1977.)

maints égards, de l'infraction politique. Cette indétermination les autorise en effet à une casuistique dans l'extradition puisqu'elle leur confère un immense pouvoir d'appréciation. Dès lors, leur adhésion devient d'autant plus incertaine que le droit suscite un intérêt moindre (il n'ajoute pas aux obligations déjà définies) (85) ou réclame un engagement plus grand (il est rendu plus rigide) (86).

Aussi, parce qu'elle prend toujours une signification politique, cette réticence stimule l'émergence d'aires de complaisance et justifie l'incertitude pesant sur l'avenir du droit. Il en ressort un ordre plus ou (plutôt) moins virtuel dont certains Etats ont voulu tirer davantage en niant l'importance du consentement ou en l'obtenant par « ambiguïté délibérée » sur la portée de l'engagement conventionnel (87).

Ils n'ont que réappris l'essentiel à leurs dépens : le refus des Pouvoirs de plier à la convenance d'une règle qui les gêne. Une première fois en tentant de définir des mesures d'action conjointe à l'encontre d'Etats qui se désolidariseraient d'autres, alors même qu'ils n'auraient pas ratifié le droit international des atteintes à la navigation aérienne (88). C'était se méprendre sur l'intransigeance de bien des nationalismes ombrageux et exacerbés (89). Ceux-là mêmes qui ne consentiront pas non plus à ce que la convention de New-York de 1973 s'applique aux attentats commis par les mouvements de libération (90). Une déclaration jointe à la convention consacre l'exception : certains Etats ne toléraient pas qu'elle fût admise expressément dans le texte même de la convention. Mais là aussi, la parcimonie et la prudence des consentements suspendent l'effectivité de la convention qui ne peut dériver que de la volonté d'Etats décidés enfin à ne pas s'épargner l'inconfort d'engagements qui les brident. En attendant, ils se satisfont de conduites « efficaces » car adaptées à leurs intérêts. De ces intérêts qui peuvent les

(85) Voy. par exemple la convention sur les atteintes à la fonction diplomatique, New-York, 14.12.1973.

(86) C'est le cas des conventions régionales de 1971 (OEA) et 1977 (Conseil de l'Europe).

(87) Voy. LADREIT DE LACHARRIÈRE, G., « Tendances contradictoires en matière de consentement des Etats », dans *l'Elaboration du droit international public*, SFDI, Colloque de Toulouse, 1974, Ed. Pédone, 1975, pp. 187-188.

(88) Pour plus de détails, voir l'échec de l'Assemblée extraordinaire de l'OACI et de la conférence de droit aérien de Rome, 1973, dans RODRIGUEZ, Y., *Les difficultés du droit international face aux atteintes à la navigation aérienne*, Thèse Toulouse, 1976, pp. 333 à 355.

(89) Voy. cependant la décision prise le 17 juillet 1978, à Bonn, par les chefs d'Etats et de gouvernement de R.F.A., du Canada, des Etats-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon : « au cas où un pays refuserait d'extrader ou de poursuivre ceux qui ont détourné un avion et/ou ne rendrait pas un avion détourné, les chefs d'Etat et de gouvernement ont pris la résolution commune de faire intervenir immédiatement leurs gouvernements pour arrêter tous les vols vers ce pays. En même temps, leurs gouvernements prendront des mesures pour interdire l'arrivée de tous les vols en provenance de ce pays ainsi que tous les vols organisés par les compagnies aériennes de ce pays ».

(90) Voy. aussi l'échec du projet de rédaction d'une convention internationale sur la prise d'otages à l'ONU, le 24 février 1978, dans *L.M.*, 26-27 février 1978 (voir aussi *AFDI*, pp. 577 et ss.).

mener à des attitudes ruinant le dessein de certains : il n'y a pas loin, en effet, de l'Etat qui conteste le droit à l'Etat qui tolère ou encourage la révolte.

b) Le fait est qu'un Etat peut préférer rompre la solidarité d'une communauté juridique que devoir exécuter une obligation qu'il juge inopportune ou importune. Ce faisant, il desserre l'infraction politique de son étai conventionnel et se libère des contraintes d'un droit asservissant. L'attitude révèle une intention certaine de pouvoir réhabiliter le délinquant. N'est-elle pas ainsi le signe d'un profond désaccord dans l'appréhension de l'infraction ? En réalité, elle n'est que la conséquence d'un « accord » entre le fugitif et le Pouvoir qui le reçoit, pour faire échec à la répression étrangère (91).

Cet accord a ses places fortes (92). De fait, toute société n'est qu'un système de préférences, d'attractions et de répulsions mutuelles » (J.L. Moreno), fatalement tributaire de concepts et de croyances qui imprègnent la conscience collective d'un peuple et se répandent dans des conduites intangibles et irréductibles. Défense de cette unité, l'ordre public témoigne de l'essence de sociétés à la fois exclusives parce que spécifiques et ouvertes parce que dépendantes. Et souvent, bien plus cela que ceci. Pour la raison simple que les facultés de repli des Etats peuvent l'emporter sur des exigences communautaires dès que surgissent la suspicion ou l'hostilité envers un Etat étranger.

Or, parce que le nouvel ordre judiciaire se place aux antipodes de la protection du délinquant, il engendre un ordre négateur de la personne et qui nivelle par la réduction de l'infraction. Par là, toutes singularités criminelles arasées, les aires européenne et américaine parviennent à l'homogénéité et à la neutralité judiciaires, pour que règne en maître l'équivalence des lieux, inquiétant étal de l'infraction politique. Mais au « profit » de qui ? Non tant de la communauté internationale que de quelques Etats hantés par l'obsession de la contestation. C'est alors que se nuancent les réactions de la société politique, lors même que la répréhension de l'infraction est consacrée. En somme, l'entente sur la condamnation d'infractions du même genre ne va pas jusqu'à l'espèce. Et, si chaque Pouvoir s'accorde pour incriminer le terrorisme, c'est dans l'idée de châtier ses propres trublions.

L'on aboutit alors à une dénaturation du droit, pas seulement à son atténuation, signe que l'innovation est irrecevable. Mais il est vrai qu'il y a de la méprise à vouloir dépolitiser ce qui est politique par essence. Ainsi, parce que l'idée de droit en arrive à se détacher de son objet, l'abstraction agit sans effet quand un Etat assigne la priorité à d'autres intérêts que ceux de l'Etat étranger.

(91) Certes, il existe bien des violences qui sont des fins en soi et se nient en tant que moyens, mais elles perdent alors toute valeur revendicative et se corrompent. D'autres en revanche acquièrent la dimension de l'espoir, parce qu'elles ne sont rien d'autre que la raison exaspérée. Elles deviennent alors la ritualisation d'un sacrifice substitué à la violence indifférenciée et bénéficient de compréhensions étatiques.

(92) Voy. RODRIGUEZ, Y., *Les difficultés du droit international...*, op. cit., p. 203.



Sans une volonté commune et la coopération des Etats, cet ordre conventionnel restera d'ailleurs tel qu'il se révèle : illusoire, attendant son acceptation par le Pouvoir, acceptation une fois de plus contrariée par la nécessité de protéger les droits de la personne. Car la fiction juridique seule récuse la nature politique de l'infraction que l'histoire ne parvient pas à effacer (93).

B. — IL S'EN FAUT BIEN CEPENDANT, POUR QUE SOIT FAIT  
TOUT CE QUI EST POSSIBLE EN MATIERE DE PROTECTION  
DE LA PERSONNE QUAND CELLE-CI SE HEURTE A L'INTERET CONTRAIRE  
DU POUVOIR 1) AUQUEL LA REPRESSION EST IMMANENTE 2)

1) *Parce que même si des droits juridiquement reconnus constituent autant d'arguments pour une violence de la personne répondant à celle d'une tyrannie, tout Pouvoir les maintient sous sa dépendance a) et les refuse dès que le besoin de sécurité prévaut sur celui de liberté b).*

a) Mais la personne n'est pas la seule à exiger du Pouvoir : les peuples aussi, qui veulent la préférence et dont les droits conditionnent ceux de ses membres. C'est ainsi que les doléances des peuples asservis se mêlent aux revendications de la personne pour obliger le Pouvoir, quitte à lui résister ou à l'agresser si ainsi sollicité il ne va pas à leur secours (94) et se fait oppressif.

L'impératif vient en effet du droit : « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes » (95). Mais un droit même reconnu juridiquement, n'est qu'hypothétique, encore faut-il l'amener à l'effectif. Certes, le Pouvoir est contraint, mais seulement à un effort : celui de « faciliter la réalisation du droit... » (96).

Si les choses en restaient là, il y aurait bien sûr une part inévitable de duperie qui ferait de l'émancipation des peuples un droit plus théorique que substantiel; en bref, tout resterait à faire. Mais les peuples acquièrent le droit de « réagir et résister » aux mesures de coercition dont l'objet serait de les frustrer de leur droit à la liberté (97). Fondé dans un système de relations entre Etats hétérogènes, ce principe devient alors une limite implicite à l'interdiction de l'emploi de la force dans la société internationale.

Une violence « juste » est ainsi conduite dans un ordre qui précisément prétend l'abolir lorsqu'elle s'exerce d'une « manière incompatible avec les buts des Nations Unies » et « qui prive les peuples soumis à la domination

(93) Voy. RODRIGUEZ, Y., « Le complexe de Procuste ou la Convention européenne pour la répression du terrorisme (27 janvier 1977) », *RSCDPC*, 1979, III, pp. 473 et ss.

(94) « La fureur n'est que l'épuisement de la patience » dit l'adage latin. Rapporté par D'UBIGNÉ, A., *Du devoir des rois et des sujets*, Ed. Pléiade, Gallimard, 1969, p. 482.

(95) Art. 1er des Pactes internationaux relatifs l'un aux droits civils et politiques, l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels, en vigueur depuis 1976.

(96) *Ibid.*

(97) A ce propos, voy. FLORY, M., « Les implications juridiques de l'affaire de Goa », *AFDI*, 1962, pp. 478 et 484.

étrangère de leur droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance et de leur droit de déterminer librement leur statut politique et de poursuivre leur développement économique, social et culturel » (AG - ONU - Rés. 2160 (XXI)). C'est qu'elle est exclusive de tout autre objectif que la sauvegarde collective et insusceptible, par nature, de nuire aux buts fondamentaux de la communauté internationale. Plus encore : elle est au cœur de la liberté des peuples (98). Alors, rien ne peut plus porter « préjudice (...) au droit de ces mêmes peuples de lutter à cette fin » (voy. définition de l'agression par l'ONU, article 7) (99).

Indissociable juridiquement de ce droit, la guerre de libération nationale peut être, en somme, appréhendée comme l'application de la règle d'interprétation de l'effet utile. A n'en pas douter, il y a là un titre juridique susceptible de légitimer l'usage de la violence dans l'ordre international : il naît du fait que toute résistance populaire devient sanction de la transgression étatique du droit.

La liberté d'un peuple, ainsi acquise, ne doit pourtant pas faire illusion : « elle est condition mais non certitude des droits » (100) et la violence de la personne peut encore devenir l'expression d'une volonté nouvelle de résistance à l'oppression.

La théorie du contrat social l'enseignait déjà, l'Etat est conditionné par ses fins. Dès lors qu'il s'en détourne naît un droit de résistance, conséquence des autres droits de l'homme (101). Faut-il rappeler en effet que « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme » ? (102). Parmi eux, la résistance à l'oppression. Ainsi, quand le gouvernement vide les droits du peuple, l'insurrection est pour celui-ci « le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs » (103).

(98) Voy. RODRIGUEZ Y., « L'émancipation des peuples », dans *La protection internationale des droits de l'homme*, travaux du séminaire international organisé par l'Institut supérieur international des sciences criminelles (Syracuse, 12-20 mai 1977), Quaderni, vol. I, septembre 1978, pp. 140 et ss.

(99) Par ailleurs, tandis que la convention de New-York sur la protection des agents diplomatiques de 1973 ne peut « en aucun cas porter préjudice à l'exercice du droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance (...) par les peuples luttant contre le colonialisme, la domination étrangère, l'occupation étrangère, la discrimination raciale et l'apartheid », les Protocoles additionnels aux conventions de Genève de 1949 adoptés en juin 1977 aboutissent à la consécration des guerres de libération nationale comme conflits armés internationaux et à la promotion du guerillero : pris, celui-ci est considéré prisonnier de guerre et son traitement se conforme aux dispositions de la convention de Genève de 1949 (voir BRETTON, P., « L'incidence des guerres contemporaines sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés internationaux et non internationaux », *J.D.I.*, 1978, n° 2, pp. 208 et ss.).

(100) MOURGEON, J., *op. cit.*, p. 48.

(101) Voy. Déclaration française des droits de l'homme de 1793, art. 33.

(102) Voy. l'art. 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, mise en préambule de la constitution française de 1958.

(103) Voy. Déclaration des droits de l'homme de 1793 (jamais appliquée).

Son exercice a pourtant des bornes, « celles fixées par la loi » (104). Il n'y a donc là que le droit d'exiger qu'un Pouvoir s'accommode de l'ordre établi. Aussi, la résistance à l'oppression ne naît-elle que du droit à un pur conformisme (105) : celui qui donne à la personne le moyen de se dresser contre tout comportement du Pouvoir attentatoire à l'ordre établi. Supercherie, dira-t-on, dès lors que cet ordre est l'œuvre du Pouvoir lui-même qui participe à sa reconnaissance et toujours l'interprète. Oui, mais peut-il en être autrement et quel Pouvoir pour tolérer qu'on lui porte atteinte ? Voilà comment un droit, qui lui est malgré tout reconnu, se dérobe à la personne; de même pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (106) : parce qu'ils sont sous la surveillance du Pouvoir jamais enclin à supporter l'entame de son autorité.

b) Mais la mystification importe peu à l'Etat quand priment des impératifs de sécurité collective : ils fondent la volonté de vivre ensemble et l'emportent sur le besoin de liberté. « Mieux même, le pouvoir fait (encore) volontiers de la sécurité de l'homme la garantie du libre exercice de ses droits » (107) : ce faisant, il justifie sa limitation des droits et le rétrécissement de son indulgence envers le trublion.

Hobbes l'a parfaitement montré : le « bien du peuple » consiste en la sécurité. Subséquemment, l'activité du Pouvoir est sa défense (108). C'est pourquoi il veut subjuguier la personne et châtier celle qui ne s'y résigne pas.

Assurément, il y a pour cela de l'avantage à crier haro sur le trublion : surveiller et punir toute « perturbation » politique, raison avouée (par le Pouvoir) du dysfonctionnement social (109). L'image d'une violence (110) ainsi répandue de l'anormalité à la perversité domine la réaction sociale rameutée vers le Pouvoir (111).

(104) Voy. l'art. 4 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

(105) Voy. MOURGEON, J., *op. cit.*, p. 91.

(106) Il est à craindre, en effet, et plus encore, que les considérations juridiques ne s'éclipsent devant les prétentions économiques et politiques des Etats et l'avantage qui s'attache au contrôle de certains territoires.

(107) MOURGEON, J., *op. cit.*, p. 90.

(108) Voy. aussi LEIBNIZ : « ... la sûreté est essentielle et sans cela le bien cesse » (« Lettre à Monsieur de Palaiseau », citée par P. Janet, *Histoire de la science politique*, Paris, 1887, R. II, p. 247).

(109) « L'Europe... retrouve dans l'urgence une inspiration et un but. Le temps des menaces de guerres mondiales génératrices d'union nationale ou collective est peut-être fort heureusement passé. Mais un autre adversaire se révèle contre lequel classes et nations peuvent à moindres frais se liguier ». Peter Brückner, Ulrike Marie Meinhof und die detschel Verhältnisse, Wagenbach, Berlin, 1977.

(110) Elle est en proportion de ce que l'on en dit ou de ce que l'on en fait à travers l'information (la déformation ?).

(111) La restriction des libertés apparaît alors comme la contrainte normale de toute vie sociale dont le respect n'est qu'une marque de civisme.

Alerté de la sorte contre des menaces pesant sur sa sécurité, le peuple se soumet à la volonté du Pouvoir (112). Mais le voilà affaibli dans ses exigences revendicatrices et accordé aux contraintes de la raison d'Etat. Que reste-t-il alors de la reconnaissance de ses droits ? Ce que le Pouvoir une fois de plus la fait : assurée quand il n'a nulle crainte, menacée autrement. Mais le résultat est constant : la discipline de tous par la mise au pas de chacun. « En éliminant les personnes dangereuses, les mesures de sécurité... visent (en effet) à préserver l'Etat d'un danger pour la communauté nationale, indépendamment de tout délit qui a pu être commis par ces personnes. Il s'agit de se préserver d'un danger objectif » (113). Chemin faisant, et par une inquiétante analogie pénale, c'est autant « l'ennemi objectif » que le terroriste que l'on poursuit. Il ne faut pas l'oublier, Pouvoir est maître dans l'appréciation des besoins réels ou imaginaires de préservation de l'ordre social. A cette fin, et par un curieux renversement des rôles, il exige le conformisme de la personne (114) et lui interdit expressément toute action qu'il juge « nuisible » (115). C'est alors que s'évanouissent les maigres garanties qui restaient au trublion, quand elles se heurtent au désir politique de châtier.

2) *L'intention se révèle dans l'achèvement des systèmes répressifs a) et la séduction des « extraditions » faciles parce que dénaturées b).*

a) L'accélération des agitations politiques expliquerait une inflation législative dont la « valeur » réside moins dans la pléthore (116) que dans l'esprit et qui assujettit celui qui s'en prend au Pouvoir. Elle formule injonc-

(112) Ce titre du quotidien allemand *Bild* (21 octobre 1977) édité à Francfort, après « l'affaire Schleyer », en témoigne : « Un pays entier à la recherche de seize assassins ». Voilà réalisé le rêve secret de tout Pouvoir, faire un gendarme de chaque citoyen afin qu'un peuple entier se place sous sa férule.

(113) MAUNZ, Th., *Gestalt und Recht der Polizei*, Hambourg, 1943, rapporté par ARENDT, A., *Le système totalitaire*, Paris, 1972.

(114) On en arrive ainsi à incriminer l'indifférence à l'ordre social, en plus de son refus, au nom de la sauvegarde de cet ordre social.

(115) Oubliant (masquant) ainsi que la sécurité est aussi à la charge du Pouvoir qui doit garantir à la personne qu'elle est à l'abri de l'injustice et de la crainte, en partie conditions de la révolte.

(116) Concernant les atteintes à la navigation aérienne, voy. Belgique : loi du 6 août 1973; Chypre : loi n° 79 de 1973; Cuba : loi du 16 septembre 1969; Danemark : modifications du Code pénal en 1972 et 1973; France : loi du 15 juillet 1970; Irlande : loi de 1973; Israël : loi du 22 février 1971; Italie : loi du 10 mai 1976; Japon : lois du 18 mai 1970 et du 25 novembre 1977; Norvège : loi du 18 juin 1971; Pays-Bas : lois du 31 mars 1971 et 10 mai 1973; R.D.A. : loi du 12 juillet 1973; R.F.A. : loi du 16 décembre 1971; Roumanie : décret n° 342 du 17 juillet 1970; Royaume-Uni : loi du 5 août 1971; Suède : loi de 1971; URSS : décret du 3 janvier 1973; Yougoslavie : loi d'avril 1973... Concernant les prises d'otages, voy. Autriche : loi du 23 janvier 1976; Belgique : loi du 2 juillet 1975; Etats-Unis : loi du 8 octobre 1976; France : loi du 9 juillet 1971; R.F.A. : loi du 16 décembre 1971; Sénégal : loi du 26 mars 1976... Concernant le terrorisme, voy. Espagne : décret-loi du 30 juin 1978; Suisse : loi du 29 novembre 1977... L'examen de ces textes révèle que les Etats ont en général respecté l'engagement prévu dans le droit international de réprimer l'infraction de peines sévères.

tions et répressions pour contraindre davantage; dès lors, sa tentation est grande de brider toutes les revendications en les taxant d'illégitimité absolue.

Le risque est ici, dans une perte de conscience de la mesure. Son côté le plus visible est dans l'effervescence de ces lois qui accablent le délinquant politique; même si la plupart ne font qu'ajouter à d'autres déjà suffisantes (117) quand de rares poursuivent des objets différents pour réprimer de nouveaux comportements ou, davantage, distinguer des comportements déjà prévus. Mais toutes irradient du châtement pendant qu'elles altèrent ces biens qu'exigeait jusqu'alors la transcendance de l'homme : la liberté et la sûreté. Il y a là plus décisif pour la destinée des garanties de l'exercice des droits de l'homme.

Le fait est que nombre de sociétés débouche sur la suspicion (118), quand le Pouvoir se retourne contre la personne. Il n'y a pas loin alors de la culpabilité en puissance à la culpabilité objective : une incartade suffit. C'est que la culpabilité n'est plus seulement dans le crime, elle est aussi dans l'absence de foi en un ordre qui ne supporte pas l'hostilité, ressuscitant ainsi les inquiétantes figures du délit d'opinion (119) et du délit d'intention (120). Elle convertit encore l'accusé (121) et contient la Défense qui s'achemine,

(117) Voy. RODRIGUEZ, Y., *Les difficultés du droit international... op. cit.*, pp. 371 et ss.

(118) Voy. par exemple la lutte anti-terrorisme en R.F.A. et les contrôles renforcés qui s'ensuivent : fichage arbitraire aux frontières, censure des bibliothèques, contrôle des lecteurs... (*L.M.*, 6 juillet 1978).

(119) Le décret de la R.F.A. du 28 janvier 1972 contre les « radicaux » (« Principes concernant l'emploi de forces hostiles à la constitution dans le service public ») introduit la notion d'« aptitude à la fidélité » envers la constitution et l'ordre fondamental libéral démocratique. Le 22 mai 1975, le Tribunal constitutionnel fédéral précise la notion : elle devient fidélité à l'Etat (donc à son Pouvoir). Le 16 mai 1976, le Conseil des Ministres adopte ses « principes d'examen de la loyauté à la constitution pour les candidats à la fonction publique » qui perfectionnent, après l'avoir abrogé, le décret sur les extrémistes. Le 5 octobre 1977 (affaire Empell), le Tribunal constitutionnel fédéral ne se contente plus d'interdire, pour des raisons politiques, l'accès à une profession mais bien l'acquisition d'une formation nécessaire. De son côté, le décret-loi royal espagnol du 30 juin 1978 permet au ministère de l'intérieur d'ordonner la mise en place d'écoutes téléphoniques et de violer la correspondance dans le cadre d'enquêtes « en relation avec les groupes armés » (art. 4). En Italie, le décret du 21 mars 1978 prolonge sans limite les écoutes téléphoniques limitées jusqu'alors à quinze jours. Au surplus, pour certains délits graves, elles serviront éventuellement de preuve. N'y a-t-il pas là aussi le moyen pour fabriquer les coupables ?

(120) La loi Réale précitée, en ses articles 18, 21 et 22, justifie la répression politique de ceux qui, en groupe ou isolément, auraient procédé « à des actes préparatoires, objectivement constatables, destinés à renverser l'ordonnancement étatique ». Le délit d'intention — point n'est besoin d'un commencement d'exécution, autrement dit d'une tentative — permet alors la répression de personnes n'ayant commis aucune infraction : une simple réunion suffit.

(121) Jadis présumé innocent, l'accusé est aujourd'hui présumé coupable. A ce titre, il voit sa protection diminuer. Voy. par exemple la loi allemande du 30 septembre 1977 sur l'interdiction de communiquer, qui permet d'isoler les personnes poursuivies sur la base du délit d'organisation criminelle. Cet isolement, certains le trouvent d'abord dans leur prison (voy. Amnesty international, *Rapport 1977* : « A propos du procès Baader - Meinhof, Fraction armée rouge, de la torture dans les prisons de la R.F.A. », Ed. Christian Bourgeois, 1975). Voir aussi le décret-loi espagnol du 30 juin 1978 concernant « les membres des groupes armés ou organisés » : toutes les

dans une impossible innocence (122), vers sa neutralisation (123). C'est qu'alors, les droits de cette Défense — qui ne sont d'ailleurs que les parangons de la défense du droit — constituent déjà un danger pour la sûreté d'un Pouvoir (124), et même parfois un délit qui ne s'arrête pas à la simple présomption de complicité mais rejoint le rebelle dans sa culpabilité. Alors, parce qu'il ne reste plus qu'une parodie de Défense, commence l'incertitude des droits de la personne.

Mais l'histoire ne se contente pas de détruire des pans entiers de droits devenus ainsi inoffensifs, elle secrète un Pouvoir renforcé par sa réussite et qui par sa police intervient plus souvent (125) ou neutralise mieux par sa justice (126).

personnes soupçonnées pourront être maintenues pendant huit jours en détention provisoire et au secret; seuls leurs avocats pourront leur rendre visite. Voir enfin en Italie : la loi Réale du 22 mai 1975 complétée par la loi du 8 août 1977 (« Dispositions en matière d'ordre public »), en son article 3, permet à la police d'arrêter en dehors de toute flagrance et sans mandat judiciaire, toute personne (simplement) soupçonnée d'avoir commis un délit pour lequel la loi prévoit une peine d'au moins six ans de prison ou qui concerne l'usage d'armes ou d'explosifs. Incarcérée, la personne sera mise en isolement. Ce n'est qu'après l'incarcération que le Parquet est prévenu. La personne est pendant ce temps privée de moyens de défense. Le décret du 21 mars 1978 précise que les interrogatoires de la police judiciaire peuvent être faits pendant vingt-quatre heures sans mandat et même hors de la présence d'un avocat.

(122) Sur le renforcement des restrictions de la défense en R.F.A., voy. les lois du 1er janvier 1975, 18 août 1976, 30 septembre 1977 et 14 avril 1978, permettant l'exclusion d'avocats de la défense et leurs poursuites pénales et interdictions professionnelles, limitant le nombre des défenseurs, interdisant toute forme de défense collective et prévoyant enfin la soumission au contrôle du juge de l'échange de toute correspondance entre le défenseur et le prévenu (pour le détail, voir HARRO GURLAND, « L'indépendance de l'avocat. Les menaces. Les remèdes », rapport pour la R.F.A., Colloque international sur l'indépendance de l'avocat, 20 mai 1978, *Gazette du Palais*, 14-15 juillet 1978, n° 195-196, p. 9).

(123) En Amérique latine par exemple (voy. URIBE, A., « La dictature et les lois de l'enfer », *L.M.D.*, décembre 1977).

(124) En R.F.A., la loi du 1er janvier 1975 estime que, parfois, « sur la base de certains faits (lesquels au juste ?), il est permis de supposer que (la participation d'un avocat) à la défense pourrait constituer un danger pour la République fédérale d'Allemagne » (*sic*).

(125) En Italie, la loi Réale précitée étend les privilèges de la Police : 1) elle renforce son pouvoir d'initiative (voir art. 3 précité; art. 4 : en cas de nécessité et d'urgence — soumise à sa propre appréciation — la police peut procéder à des identifications et à des perquisitions sur place, afin de vérifier l'éventuelle présence d'armes, à l'encontre de personnes dont la présence, en raison des circonstances de temps et de lieu ne peut être justifiée (selon la police) — le Parquet n'est informé que sous quarante huit heures, la police agit sans mandat —; l'art. 14, plus inquiétant, permet à la police de faire usage des armes ou de tout autre moyen de contrainte physique pour empêcher la commission de certains crimes (voir aussi art. 53 du Code pénal); 2) elle l'invite à élargir son action (voir les art. 18, 21 et 22 précités). Ainsi, les garanties des droits perdent-elles toutes finalités protectrices au bénéfice d'une plus grande facilité de l'intervention répressive. En revanche et dans le sens d'une protection des actes de police, s'institue un véritable privilège de juridiction (voir art. 27 à 32). En R.F.A., les nouvelles lois anti-terroristes du 16 février 1978 (adoptées à une seule voix de majorité) et du 14 avril 1978, facilitent la réunion des éléments de preuve et la recherche des criminels. Ces textes ne font d'ailleurs que légaliser des pratiques policières admises, qui avaient déjà étendu le droit de fouille et de perquisition (à ce propos, voir GOLLWITZER, H. et MENNE, A., « Les lois anti-terroristes du 16 février 1978 », *L.M.D.*, mars 1978).

(126) Le système allemand marque la splendeur de l'accusation face à la misère de la défense.

Cet itinéraire surprenant (?) dans l'univers d'une répression sans autre limite que l'efficacité ne s'arrête pas là (127), alors même qu'une extradition, selon les normes, épargne le trublion.

b) Car d'évidence, si l'extradition est une exigence politique, dans le sens où elle limite les cas dans lesquels une personne peut être remise de force à un Pouvoir étranger et veut éviter tout détournement de procédure (128), à une règle, une autre peut déroger, quand la pratique elle-même ne la désavoue pas (129).

Il y a ainsi des traités (130) par lesquels l'Etat de « refuge » renonce à sa liberté d'appréciation (131) et prend le « risque » (calculé ?) de déguiser l'institution extraditionnelle (132) : l'expulsion et le refoulement, en leur simplicité, remplacent ou préviennent l'extradition; ils ont même parfois la préférence du Pouvoir qui juge l'étranger indésirable ou encombrant (133). Que celui-ci soit dirigé vers le Pouvoir qui l'attend et l'éviction devient une extradition parallèle.

Mais ici dirigée par le droit, l'exclusion peut être là une « coïncidence malheureuse » quand un Pouvoir aide le hasard à porter le trublion du côté

La loi du 1er janvier 1975 transfère au Parquet bon nombre des prérogatives du juge d'instruction et réduit son contrôle — renforçant par là le rôle du Pouvoir. Le procureur devient ainsi la clef de voute du système judiciaire allemand.

(127) Est-il besoin de rappeler l'existence de la loi française du 8 juin 1970 qui s'intéresse au trublion devenu casseur ? Elle viole délibérément l'un des principes essentiels du droit : la responsabilité individuelle de chacun devant ses actes, pour lui substituer une responsabilité collective de tous les « participants » à une manifestation ayant dégénéré en violence. Il faut noter que la cour d'appel de Lyon a condamné le 15 décembre 1977 (sur la base de cette loi dite « anti-casseurs » et pour « entrave à la circulation d'aéronef ») un manifestant corse (Dominique Capretti) à quinze mois d'emprisonnement, dont treize avec sursis, pour avoir participé à une manifestation organisée le 7 septembre 1976 par le syndicat des transporteurs « Strada Corsa », à l'issue de laquelle un aéronef de la compagnie Air-France avait été détruit sur l'aéroport d'Ajaccio. De son côté, la loi allemande du 14 avril 1978 dit, clairement, qu'elle limite les droits constitutionnels suivants : 1) l'immunité du domicile (art. 13 de la constitution); 2) la liberté de la personne (art. 2 de la constitution).

(128) Voy. DECOCQ, « La livraison des délinquants en dehors du droit commun de l'extradition », *Revue critique de droit international privé*, 1964, p. 411; LOMBOIS, Cl., *op. cit.*, p. 469.

(129) L'exception à la règle ou sa méconnaissance est d'autant plus tentante que plus importantes sont les garanties données au trublion ou lourde la procédure d'extradition.

(130) Pour ne citer que quelques exemples concernant la France : voy. la convention franco-autrichienne du 30 novembre 1962, l'échange de notes entre la France et la R.F.A. du 22 janvier 1960, l'arrangement avec le Benelux du 16 avril 1964, l'accord avec la Suisse du 30 juin 1965...

(131) Il existe aussi des conventions (par exemple celles passées par la France, le Viet-Nam et le Laos) qui permettent la remise des ressortissants de l'Etat requérant hors de toute procédure d'extradition.

(132) Sur les garanties instituées en droit belge pour la procédure d'extradition, voy. TROUSSE-VANHALEWIJN, Rapport sur les problèmes actuels de l'extradition, *R.I.D.P.*, 1968, pp. 472 et ss.

(133) S'agissant de la délinquance politique, la voie extraditionnelle classique aboutirait simplement au refus d'extrader.

du Pouvoir qui le recherche (134). Car il n'est pas toujours besoin d'une demande officielle soutenue par le droit, l'information officieuse suffit : l'expulsion et le refoulement y pourvoient encore quand ils ont été discrètement provoqués (135) (136).

Cette complaisance appliquée du Pouvoir n'est pourtant pas assurée. Aussi, les Etats n'hésitent-ils plus à se saisir eux-mêmes du délinquant réfugié à l'étranger (137) ou à faire justice sur place, par leur police (138) ou leur armée (139).

\*

\* \*

(134) LOMBOIS, Cl., *op. cit.*, p. 473.

(135) Voy. par exemple le cas Vicente Aldabur-Larragnaga, militant de l'ETA, réfugié en France après un attentat en Espagne et remis une semaine après, le 19 avril 1978, de nuit, sérieusement blessé, au poste frontière discret d'Urdoz-Somport aux autorités espagnoles (*L.M.*, 21 avril 1978, p. 3).

(136) Est-il toujours besoin de cette provocation d'ailleurs, lorsque le caractère politique des activités du trublion n'est pas net ? A ce propos, voy. la pratique qui s'est instaurée entre les Etats-Unis d'Amérique et Cuba concernant les détournements d'aéronefs (voy. ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1974, p. 251). Il faut noter que cette livraison de délinquants par simple accord entre polices est une véritable voie de fait, même si l'accord entre Pouvoirs est tacite et son exécution travestie en pratique unilatérale de l'Etat de refuge.

(137) L'enlèvement pur et simple de l'individu recherché sur le territoire étranger et son transfert clandestin vers un Pouvoir qui veut le châtier a son histoire (voy. BAUER, E., *Die völkerrechtswidrige Entführung*, Berlin, Duncker et Humblot, 1968; PORET, *L'exercice de la compétence coercitive en territoire étranger*, thèse, Paris, 1965; voy. COUSSIRAT-COUSTÈRE et EISEMANN, P.M., « L'enlèvement de personnes privées et le droit international », *R.G.D.I.P.*, 1972, pp. 347 et ss.). Mais certains Pouvoirs ont utilisé d'autres procédés frauduleux pour attirer un délinquant à l'intérieur de leurs frontières et s'en saisir alors (Rapporté par V. COUSSIRAT-COUSTÈRE, ..., *op. cit.*, p. 353).

(138) Voy. par exemple l'exercice irrégulier de compétence par des policiers espagnols en territoire français de mai à juin 1975 (dans chronique des faits internationaux, *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 248 et ss.) dans leur recherche de militants basques soupçonnés de propagande nationaliste ou d'activités terroristes. Cet exercice s'est soldé par des enquêtes, perquisitions, arrestations... (pour anecdote, rapportons que devant le Tribunal correctionnel de Bayonne, des policiers espagnols ont filmé des prévenus sans que le ministère public ait jugé bon d'intervenir). Il faut remarquer que la plupart de ces policiers étrangers n'ont pas fait l'objet d'inculpation. Notons simplement la condamnation à deux mois de prison avec sursis, le 3 juillet 1975, de Angel Arrias, inspecteur de la police espagnole, par le Tribunal correctionnel de Bayonne. Le tribunal a retenu la version de l'accusé porteur d'une arme chargée : un simple oubli de s'en dessaisir avant de passer la frontière (voir *L.M.*, 6 et 18 juin, 5 juillet 1975; *International herald tribune*, 4 juillet 1975).

(139) Il convient à ce propos d'opposer la solution de la démarche d'Israël aboutissant à Entebbe (juillet 1976) et la solidarité des Pouvoirs somalien et allemand conduisant à Mogadiscio (octobre 1977). L'intervention égyptienne à Nicosie (février 1978) s'apparente à l'opération israélienne « coup de main va-et-vient » (pour les trois affaires, voy. les journaux de l'époque). Quel qu'en soit l'alibi, ces actions reviennent (quand elles ne reposent pas sur un accord) à réinstaurer le droit du plus fort dans les relations internationales (voy. BLUM, « Les attitudes de l'Etat face au terrorisme », *Jahrbuch*, vol. 19; 1976; BEYERLIN, « L'action militaire israélienne d'Entebbe et le droit international », *Z.A.O.R.V.*, 1977, 2, pp. 213 et ss.).



Il convient de ne pas se faire trop d'illusions, l'intérêt humain n'est pas le point de ralliement de la solidarité des Pouvoirs. Celui-ci reste plutôt la défense de leur stabilité qui défigure un ordre des valeurs dont le rappel est confus et intermittent; isolé, il est plus le masque de l'intérêt politique que la marque de préoccupations humanitaires. Dès lors, l'inertie de l'homme devient la composante essentielle d'un nouvel ordre profondément « totalitaire » et qui fait des loyautés nationales le devoir suprême de l'homme. Par suite, toute résistance à l'oppression et aux vindictes d'un pouvoir illimité est récupérée par l'Etat qui en appelle à sa conception propre de la justice sociale et renforce en cela la servitude de l'homme. La mesure d'une telle attitude se trouve dans les exigences de l'ordre — pas de la justice — qui assure au pouvoir sa durée. Cet instinct généralisé de conservation engendre des équilibres nouveaux et concertés. Et il est dérisoire de demander s'il consacre plus une harmonie spontanée des compétences qu'un hommage impatient rendu au châtement.

Il est à craindre dès lors que les nécessités de la répression ne l'emportent sur les droits de la personne poursuivie. Il faut donc, sans méconnaître les premières, organiser une protection spécifique des seconds. Ce n'est pas oublier pour autant les impératifs de la sécurité. Au contraire, celle-ci reste dépendante de ces deux variables. Elle se fonde sur la nécessité de maintenir l'ordre et la paix dans la société internationale. C'est pourquoi elle appelle le châtement de ceux violant les normes composant son ordre juridique, mais un châtement nuancé, et qui s'impose surtout l'identification de culpabilités réalistes sans s'encombrer d'infractions dénaturées s'accommodant de bien faibles coupables pour en laisser d'autres en repos. A ce titre, elle réclame un droit qui sache faire la part de toutes les situations et de toutes les exigences, en d'autres termes, un droit qui serve les intérêts de la justice par un partage plus équitable des responsabilités (140) (141).

Etrange société, celle qui contribuerait à réprimer les désordres qu'elle-même alimenterait. Mais que l'on veuille bien considérer l'infraction une fois encore : elle n'est que le signe de rupture de sociétés fondamentalement inégalitaires, que les ardeurs irrésistibles de la revendication des exclus tentent de modifier. Par là, elle commande une politique préventive qui dirige les peuples et les personnes vers une même égalité de chance et une

(140) Pourtant, il ne faut pas se prendre à rêver, « il est utopique pour le moment d'envisager un droit international juste et équilibré » (RATON, P., « Travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale des Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1977, p. 576). Les travaux du Comité spécial du terrorisme international en sont la preuve (voy. par exemple sa résolution de 1977; texte dans l'*A.F.D.I.*, 1977, pp. 574 et ss.); le projet d'espace judiciaire européen aussi : cf. RODRIGUEZ, Y., « Le complexe de Procuste ou la convention européenne pour la répression du terrorisme (27 janvier 1977) », *R.S.C.D.P.C.*, 1979, III, pp. 484 et ss.).

(141) Pourquoi les Etats, si prompts à condamner cette violence de la personne qui use le Pouvoir (le délit politique juridiquement déchu n'est plus, en effet, qu'une dépouille) se résignent-ils devant la violence d'un Pouvoir qui bafoue les droits de la personne ? Pour purger la réponse de tout romantisme, il faut avouer que les Etats n'y trouvent aucun avantage : la violence d'Etat ne concerne que les relations d'un Pouvoir avec ses propres ressortissants.

même liberté d'action (142), bref qui supprime tout état violent où l'infraction s'enracine et redonne sa justification au châtimeut. Pour que le nouvel ordre, symptôme de crépuscule, ne reste pas sans aurore et rejoigne une autre idée de l'homme. L'on ne saurait en effet oublier que « toute politique implique quelque idée de l'homme » (Valéry).

#### ADDENDA

Quelques « enrichissements » très récents du droit international de l'infraction politique : convention contre le terrorisme nucléaire (Vienne, novembre 1979), convention contre les prises d'otages (New York, 19 décembre 1979), convention contre le terrorisme (Dublin, 4 décembre 1979), amènent à une réflexion supplémentaire. De fait, aboutissements logiques des changements de mentalité, ils participent au renforcement du nouvel ordre judiciaire international et éloignent toujours davantage l'assurance d'un accord général sur l'asile territorial. Signifiant que des volontés étatiques, oubliées de la personne, dirigent leurs justices vers des procédures simplifiées et accélérées d'extradition, cette mobilisation de Pouvoirs poussés par la crainte des dérèglements politiques consomme discrètement toute nuance. Renonçant alors à l'indulgence, les Etats mettent le châtimeut au premier rang de leurs références.

Partant, celles-ci ne feront-elles pas que, dans tous les cas, la volonté de réprimer les perturbations politiques l'emportera sur le souci de juger des délinquants ?

(142) MOURGEON, J., « Conditions actuelles de l'élaboration du droit international public », dans *L'Elaboration du droit international public*, S.F.D.I., colloque de Toulouse, 1975, p. 4.

## ANNEXE

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
Autriche/Pologne	Dt aéronef polonais sur Vienne (19 nov. 1969)	2 ressort. polonais - fuite du régime	Refus d'extradition. Condamn. : 27 et 24 mois réclusion (Trib. Vienne 11 mars 1970)
E.U./Cuba	Dt aéronef américain vers Cuba (9.1.1969)	1 ressort. américain qui revient volontairement dans son pays	Condamn. : 25 ans réclus. (15 mai 1970, Trib. américain)
R.F.A./Tchécoslovaquie	Dt aéronef tchécoslovaque vers Nuremberg (8 juin 1970)	8 ressort. tchécoslovaques : fuite du régime	Refus d'extrad. Condamn. : réclus. allant de 2 ans 1/2 ferme à 8 mois avec sursis
E.U./Cuba	Dt aéronef américain vers Cuba (25.2.69)	ressort. américain	Arrestation aux E.U. Condamn. réclus. à perpétuité (Trib. de Newman, 6 juillet 1970)
E.U./Cuba	Dt aéronef américain sur Cuba	ressort. américain. Revient volontairement dans son pays	Condamn. : 50 ans réclus. (14 sept. 70, Trib. du district de Pecos)
Grèce/Suède/Egypte	Dt aéronef hellénique vers le Caire (2.1.69)	ressort. hellénique	Condamn. : 7 mois réclus. (en Egypte). Arrestation en Suède. Condamn. : 1 an et 10 mois réclus. (Trib. Stockholm 30 juin 1970). Refus d'extrad. vers Grèce (2 août 1971)
Italie/E.U.	Dt aéronef américain (30 octobre - 1er novembre 1969)	ressort. italien	Condamn. : 7 ans 1/2 réclus. (cour d'Assises Rome 11 novembre 70). Réduction peine à 3 ans 1/2 (Cour Appel Rome, 21 avril 71). Libération 1er mai 71.
Turquie/U.R.S.S.	Dt aéronef soviétique sur aéroport turc de Sinop (27 octobre 70)	2 étudiants soviétiques non armés	Refus d'extrad. délit politique reconnu. Suspension immédiate de l'instruction judiciaire
Pologne	Tentative Dt aéronef polonais (4 septembre 70)	2 ressort. polonais	Condamn. : 6 ans réclus. (Trib. de Szczecin, 18 nov. 70)
Grèce/Israël	Attaque aéronef israélien à la mitrailleuse (27.12.68), 1 mort	2 ressort. arabes	Condamn. : 17 ans et 5 mois réclus. et 14 ans et 3 mois réclus. (Cour criminelle Athènes 21 mars 70)

## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
Grèce/E.U.	Tentative Dt aéronef américain (21.12.69)	3 ressort. libanais du F.L.P.	Condamn. : 2 ans réclus. (Cour Assises Athènes, 24 juin 70).
Danemark/Pologne	Dt aéronef polonais (5 juin 70)	ressort. polonais (recherché par la sécurité polonaise pour outrage envers U.R.S.S.)	Refus extrad. Condamn. : 6 ans réclus. (Trib. Copenhague, 5 octobre 70)
Egypte	Tentative Dt aéronef égyptien vers Arabie séoudite (16 décembre 70)	ressort. égyptien	Condamn. : 10 ans travaux forcés (Cour suprême sécurité égyptienne, 28 décembre 70)
E.U./Cuba	Dt aéronef américain sur Cuba (9 juin 69)		Expulsion de Cuba. Condamn. : 15 ans réclus. (Trib. Baltimore, 6 octobre 70)
France/Liban	Dt aéronef américain sur Beyrouth (9 janvier 70)	ressort. français	Condamn. : 9 mois réclus. (Trib. criminel Beyrouth, 30 octobre 70). Retour en France. Condamn. : 8 mois réclus. (Trib. correctionnel Versailles, 22.1.71)
U.R.S.S.	Intention s'emparer aéronef soviétique (15 juin 70)	2 ressort. soviétiques origine israélienne	Condamn. à mort (Cour criminelle Léninegrad, 24 décembre 70). Commuée en 15 ans camp de travail (Cour suprême U.R.S.S., 30.12.70)
Autriche/Tchécoslovaquie	Dt aéronef tchécoslovaque (8 août 70).	3 ressort. tchécoslovaques - Fuite du régime	Condamn. : 15 mois à 1 an réclus. (Trib. Vienne); Expulsion
R.F.A./Hongrie/Roumanie	Dt aéronef roumain sur Munich (14 septembre 70)	3 ressort. hongrois - Fuite du régime	Condamn. : 2 ans 1/2 réclus. (Trib. correctionnel Munich, 20 janvier 71)
Inde/Pakistan	Dt aéronef indien sur Labore et destruction (30 janvier 71)	4 membres du Front National de Libération du Cachemire	Refus d'extrad. asile politique
U.R.S.S.	Tentative Dt aéronef soviétique (9 novembre 70)	ressort. soviét. d'origine lithuanienne	Condamn. à mort (Cour criminelle Vilna, 14 janvier 71). Commuée en 15 ans camp de travail (31 janvier 71)

## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
Danemark/Pologne E.U.	Dt aéronef polonais (19 août 70)	ressort. polonais	Refus extrad. Condamn. : 3 ans 1/2 réclus. (Trib. Roenne, 28 janvier 71)
Turquie/E.U.	Tentative Dt aéronef américain (10 janvier 71) Enlèvement 4 militaires américains à Ankara (4 mars 71)	3 ressort. tures	Condamn. : prison à vie (Trib. des Moines - Iowa - 7 avril 71) Exécution, 6 mai 72
Pologne	Tentative dt aéronef : appareil endommagé (26 août 70)	1 ressort. polonais	Condamn. : 25 ans réclus. (Trib. de Katowice - Silésie - 7 avril 71)
Pologne	Tentative dt aéronef vers Suède		Condamn. : 10 ans réclus. (Trib. de Szczin, 28 mars 71)
Suède/Yougoslavie	Assassinat Ambassadeur de Yougoslavie à Stockholm (27 avril 71)	2 Croates	Condamn. : réclusion perpétuelle (Trib. Stockholm, 14 juillet 71)
Colombie/Venezuela	Dt aéronef colombien sur Maracaïbo (Vénézuéla (8 mai 71)	1 ressort. vénézuél.	Extrad. (d'un national, 11 mai 71)
Jordanie/Liban	Tentative Dt aéronef jordanien (16 sept. 71)	1 ressort. libanais	Condamn. à mort (Trib. militaire jordanien, octobre 71)
Indonésie/Pays-Bas	Attaque et occupation résidence ambassadeur d'Indonésie à La Haye (31 août 70), meurtre 1 policier hollandais	1 groupe séparatiste sud-moluquois (35)	Condamn. : 3 ans - pour meurtrier policier - à 4 mois réclus. (Trib. district de La Haye, 19 janvier 71)
Argentine/E.U.	Dt aéronef américain sur Buenos-Aires	2 ressort. américains	Condamn. : 5 ans réclus. et 3 ans réclus. (Trib. de La Plata, 15 décembre 71)
Autriche/Roumanie	Dt aéronef sur Vienne (27 mai 71)	6 ressort. roumains	Refus d'extrad. Condamn. : 2 ans à 2 ans 1/2 réclus. (Trib. Vienne)
Israël/Turquie	Enlèvement et assassinat Consul général d'Israël à Istanbul (17-23 mai 71)	1 commando révolution.	Condamn. : peine de mort commuée en réclus. à vie (Trib. militaire, 28 décembre 71)

## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
R.F.A./Brésil	Enlèvement ambassadeur R.F.A. à Rio de Janeiro (11 juin 70)		Condamn. à mort par contumace (Trib. militaire de Rio, 26 juillet 71)
Argentine/U.R.S.S.	Tentative enlèvement d'un agent diplomat. soviétique en 70		Condamn. : 7 ans prison pour le chef, 6 pour les 2 autres (Trib. Buenos Aires, 26 octobre 71)
Grande-Bretagne/Jordanie/France	Attentat contre ambassadeur de Jordanie à Londres (15 décembre 71)		Arrestation en France (5 janvier 1972). Extrad. vers G.-B.
R.F.A./Brésil	Enlèvement ambassadeur R.F.A. au Brésil (11 juin 70). Meurtre d'un policier chargé de la protection	9 membres du mouvement Avant Garde révolution.	Condamn. : réclus. à vie (Trib. militaire de Rio, 14 avril 72)
R.F.A./Italie	Détournement aéronef italien sur Munich (11 mars 72)	Ressort. italienne aliénée mentale	Condamn. : 2 ans 1/2 réclus. (Trib. de Munich)
R.F.A./Yemen du Sud	Dét. sur Aden aéronef allemand (21-24 février 72)	5 ressort. arabes	Mise en liberté (24 février 72)
R.F.A./Tchécoslovaquie	Dt aéronef tchécoslovaque sur Nuremberg (18 avril 72)	2 ressort. tchécoslovaques	Refus extrad. Condamn. : 7 ans réclus. (Trib. Nuremberg, 31 juillet 72)
Belgique/Israël	Dt aéronef belge sur aéroport de Lod (8 mai 72)	4 membres du Groupe Sept. Noir	Condamn. : emprisonnement à vie (Trib. militaire israélien, 1 août 72)
E.U.	Dt aéronef américain (20 janvier 72) demande rançon. Fuite en parachute	ressort. américain	Condamn. : 40 ans réclus. (Cour de district de Denver, 12 mai 72)
E.U.	Dt aéronef américain demande rançon. Fuite en parachute (7 avril 72)	ressort. américain	Condamn. : 45 ans réclus. (Cour de district de Salt Lake City, 10 juillet 72)
E.U.	Dt aéronef américain demande rançon. Fuite en parachute (3 juin 72)	ressort. américain	Condamn. : 30 ans réclus. (Trib. de Reno-Nevada, 25 août 72)

## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
E.U.	Dt aéronef américain demande rançon (18 août 72)	ressort. américain	Condamn. : réclusion à vie (Trib. de Seattle, 27 novembre 72)
France	Tentative Dt aéronef pakistanais en partance pour Karachi (raisons humanitaires)	ressort. français (J. Kay)	Mise en liberté (8 août 72)
Israël	Attaque aéroport de Lod (30 mai 72), 26 morts et 81 blessés	3 ressort. japonais (1 survivant) 2 ressort. libanais	Condamn. : réclus. à vie (Trib. militaire de Sarafand, 17 juillet 72)
Afrique Sud/Malawi	Dt aéronef sud afric. vers le Malawi (24 mai 72)	10 guerrilleros et militants extrémistes argentins	Condamn. : 11 ans travaux forcés (Trib. de Blantyre, Malawi)
Argentine/Chili	Dt aéronef argentin sur le Chili (15 août 72)	2 ressort. yougoslaves	Refus d'extrad. : asile politique
Australie	Soupçon de Dt aéronef (19 octobre 72)		Condamn. : 2 ans réclus.
Brésil/Suisse	Enlèvement ambassadeur de Suisse à Rio de Janeiro (7 décembre 70). Libération 40 jours plus tard		Condamn. : réclus. à vie pour deux, 15 ans pour complices (Trib. militaire brésilien)
E.U.	Dt aéronef américain (12 juillet 1972)	ressort. américain	Condamn. : réclus. à vie (Trib. de district d'Oklahoma city)
E.U.	Dt aéronef - rançon - fuite en parachute (5 mai 72)	ressort. américain	Condamn. : réclus. à vie (Trib. d'Alexandrie - Virginie)
G.-B./Pays-Bas	Tentative Dt aéronef (22 juin 72)	ressort. britannique	Condamn. : 15 mois réclus. (Trib. Amsterdam)
Lybie/Yemen Sud	Dt aéronef sud-yéménite sur la Lybie (22 août 72)		Libération par autorités libyennes (28 août 72)
Turquie/U.R.S.S.	Dt aéronef soviét. sur Trébizonde (15 octobre 70)	2 auteurs regagnant volontairement l'U.R.S.S. (20 décembre 71)	Condamn. : 10 et 13 ans camp de travail (Trib. soviétique, 15 septembre 72)

## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
Espagne/France	Attentat contre consulat de France à Saragosse (mort agent consulaire) (2 novembre 72)		Condamn. : 16 ans réclus. (Trib. militaire de Saragosse, 27 juillet 73)
Belgique/E.U./Soudan	Prise en otage du chargé d'affaires américain et du chargé d'affaires belge. Assassinat de l'ambassadeur des E.U. (1er mars 73)	8 ressort. arabes (Septembre Noir)	Condamn. : réclus. à vie commuée en 7 ans (Hte Cour de Kartoum, 24 juin 73)
Israël/Chypre	Attentat contre la résidence de l'ambassadeur d'Israël à Wico (9 avril 73)	7 ressort. arabes	Condamn. : 7 ans réclus. (27 juillet 73). Le Pt Makarios signe la grâce des condamnés (3.12.73)
Tchécoslovaquie/R.F.A.	Dt aéronef tchécoslovaque sur la Bavière (8 juin 72)		Condamn. : réclus. allant de 5 à 7 ans et à des séjours dans des établissements d'éducation surveillée (Trib. de Weiden, 14 décembre 73). Libération anticipée
E.U.	Dt 2 aéronefs - Rançon (23 juin 72)		Condamn. : 2 fois réclus. à vie pour tenir compte du double Dt (Trib. du Missouri, 14 mai 73)
E.U.	Simple capture illicite aéronef (sans dét.). Rançon (12 février 72)		Condamn. : 20 ans réclus. (Trib. du district de Dallas, 2 février 73)
Bulgarie/Turquie	Dt sur Sofia aéronef turc. Co-pilote et 1 passager blessés (22 octobre 72)		Asile politique promis. Condamn. : 2 ans à 2 ans 1/2 prison. (Trib. de Sofia, 2 février 73)
Espagne/Suède	Dt aéronef suédois (15 septembre 72)	3 ressort. croates	Refus d'extrad. Condamn. : 12 ans réclus. (Trib. militaire de Madrid, 5 décembre 74). Relaxe le 13 février 75 (grâce du Général Franco)



## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
E.U.	Dt aéronef américain (12 juillet 72)		Condamn. : 50 ans réclus. (Trib. de district de Philadelphie, 18 mars 74)
Libye/Japon	Dt et destruction aéronef japonais à Benghazi (20 juillet 73)	22 personnes	Refus d'extrad. Libération (13 août 74)
Rép. dominicaine/ Venezuela	Prise d'otages au Consulat du Venezuela à St-Domingue	9 ressort. iraniens	Asile politique à Panama
E.U.	Assassinat de 2 officiers de la mission militaire américaine à Téhéran (21 mai 75)	2 ressort. Kurdes de nationalité irakienne	Condamn. : à mort (Trib. militaire, 31 décembre 75) (Depuis 73, environ 300 exécutions en Iran pour crimes polit.)
Iran/Irak	Dt aéronef sur Téhéran (1er mars 75)	11 nationalistes basques	Condamn. : à mort (7 avril 75)
Espagne	Assassinat de policiers espagnols	1 groupe palestiniens	Condamn. : à mort (29 août, 12 et 19 septembre 75). Exécution de 5 d'entre eux (27 septembre 75)
Egypte/Espagne	Occupation de l'ambassade d'Egypte à Madrid. Séquestration de l'ambassadeur. Mise à disposition de l'avion personnel du Président Boumédiène		Asile politique en Algérie
Afrique Sud/Israël	Attentat (28 avril 75) contre consulat d'Israël à Johannesburg (1 mort, 45 blessés)	Commando 6 personnes	Condamn. : 25 ans réclus. (Cour suprême du Transvaal, 12 novembre 75)
Autriche/Algérie	Attaque contre le siège de l'OPEP. Prise d'otages : 41 personnes dont 10 ministres (3 morts, 3 blessés), fuite en autocar et avion vers Alger (21-23 décembre 75)		Refus extrad. (29 décembre 75). Mise en liberté
E.U./Japon	Attaque de l'Ambassade des E.U. (14 novembre 74)	3 membres de la jeune ligue marxiste	Condamn. : 4 ans réclus. (15 novembre 75)

## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
France/E.U.	Dt aéronef américain vers Alger (2 juin 72). Extorsion de fonds	2 personnes	Asile politique en Algérie. Arrestation le 25 janvier 75 à Paris. Condamn. : 3 mois 1/2 réclus, plus amende pour l'un, 3 mois et 1 jour réclus, et amende pour l'autre. (Trib. correctionnel de la Seine, 2 juin 75). Remise en liberté immédiate et placement sous contrôle judiciaire
E.U./Algérie/France	Dt aéronef américain vers Alger (31 juillet 72). Versement rançon	4 ressort. noirs américains	Asile politique en Algérie. Arrivés clandestinement en France, arrêtés le 26 mai 76 (Cour d'appel de Paris, 15 novembre 76)
Ethiopie/France	Dt aéronef éthiopien sur Djibouti (T.F.A.I.)		Condamn. : 3 ans réclus. (dont 21 mois avec sursis) et 2 ans réclus. (dont 9 mois avec sursis) (Cour d'Assises de Paris, 21 juin 76)
Philippines	Dt sur Karachi et Benghazi aéronef philippin (7-14 avril 76). Demande de rançon	3 séparatistes musulmans philippins	Asile accordée par la Lybie « pour des raisons humanitaires »
R.F.A./Tchécoslovaquie	Dt sur Munich aéronef tchécoslovaque (27 octobre 76)	1 ressortissant tchécoslovaque fuyant le régime	Condamn. : 8 ans de réclus (Trib. Munich, 31 mars 77)
Tchécoslovaquie/R.F.A.	Dt aéronef tchécoslovaque	2 ressort. tchécoslovaques	Condamn. : 7 ans réclus. (Trib. Ansbach, 9 décembre 76)
E.U./France	Dt aéronef américain vers Montréal, Gander, Keflavik et Roissy (11-12 septembre 76)	5 nationalistes croates	Arrestations et remise aux autorités américaines (sans procédure d'extrad.)
Inde/Pakistan	Dt aéronef indien vers Lahore (10 septembre 76)	6 indiens du Cachemire	Libération le 5.1.77, les éléments de l'enquête ne justifiant pas l'ouverture de poursuites criminelles à leur rencontre
Italie/Syrie	Prise d'otages à l'ambassade de Syrie à Rome (11 octobre 76)	3 agresseurs	Condamn. : 15 ans de réclus. (Trib. de Rome, 6 novembre 76)

## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
Indonésie/Pays-Bas	Occupation du consulat général d'Indonésie à Amsterdam. Déten- tion de 25 otages (4-19 décembre 75)	1 commando de 7 Sud-Mo- luquois	Condamn. : 6 ans réclus. (Trib. criminel Amster- dam, 8 avril 76)
U.R.S.S./Turquie	Dt aéronef soviétique vers Trébi- zonde après avoir tué l'hôtesse de l'air et blessé le co-pilote (15 oc- tobre 70)	2 ressort. lithuaniens	Refus d'extrad. Condamn. : 8 ans réclus. Amnis- tie. Refus de l'asile polit. en raison de la « gravité de ce crime de droit commun, sans motivation politique » (27 juin 76). Les 2 Lithuaniens seront en conséquence expulsés mais ne seront pas remis à l'U.R.S.S.
R.F.A./Suède	Attaque de l'Ambassade de R.F.A. à Stockholm, le 24 avril 1975 (2 diplomates assassinés)		Remise des 4 auteurs le surlendemain aux auto- rités allemandes. Condamn. : détention perpé- tuelle (Trib. de Grande Instance de Düsseldorf, 20 juillet 1977)
Autriche/Pologne	Dt aéronef polonais sur l'Autriche (4 novembre 76)		Condamn. : 4 ans réclus. (Trib. de Vienne, 15 février 77)
Chypre/E.U.	Assassinat de l'ambassadeur des E.U. à Chypre (19 août 74)		Arrestation (4 février 77). Condamn. : 7 et 5 ans réclus. (21 juin 77). Aucune preuve formelle du meurtre de l'ambassadeur
Chili/Venezuela/Pérou	Dt sur Lima aéronef chilien (5 juil- let 77)		Asile provisoire à l'ambassade du Venezuela à Lima
Japon/E.U.	Echec Dt sur Moscou d'un aéronef américain après son décollage de Tokyo, le 8 mai 77		Remise de l'auteur aux autorités américaines par le Japon (25 juin 77). Transfert aux E.U. pour jugement

## ANNEXE (Suite)

« ETATS INTERESSES »	NATURE DE L'INFRACTION	AUTEUR	SANCTION
France/E.U.	Dt aéronef américain sur Roissy (12 septembre 76)	5 nationalistes croates	Condamn. : 20 ans réclus, pour deux, 6 ans pour un autre. Le chef du commando et sa femme, réclus, perpétuelle (tous deux étaient en outre accusés d'avoir posé une bombe à retardement dans une gare de new-York et d'avoir ainsi causé la mort d'un policier). (Trib. de Brooklyn, 5 mai, 12 juin et 20 juillet 77)
U.R.S.S./Finlande	Dt aéronef soviétique sur Helsinki (10 juillet 77)	2 auteurs	Extrad. des auteurs par les autorités finlandaises (accord de 1974 sur l'extradition), le 13 juillet 77. Condamn. : respectivement à 15 ans et 8 ans réclus. (Trib. de Léningrad, 10 novembre 77)
U.R.S.S./Suède	Dt aéronef soviétique sur Stockholm (26 mai 77)		Refus d'extrad. Condamn. : 4 ans réclus. (Trib. de Stockholm, 27 juillet 77)
Tchécoslovaquie/R.F.A.	Dt sur Francfort aéronef tchécoslovaque (11 octobre 77)		Refus d'extrad. (auteurs déférés au parquet de Francfort)
Japon/Algérie	Dt aéronef japonais sur Dacca, Koweït, Damas et Alger (28 septembre - 3 octobre 77). Demande rançon	5 ressort. japonais	Refus d'extrad. par Alger. Les auteurs quittent librement l'Algérie 1 mois après
R.F.A./Somalie	Dt sur Rome, Larnaca, Bahreïm, Dubaï, Aden et Mogadiscio, aéronef ouest-allemand (13-17 octobre 77). Assassinat du pilote à Aden (16 octobre 77). Intervention de la police ouest-allemande (17 octobre 77)	4 ressort. arabes	Refus de l'asile par 5 Etats : Algérie, Libye, Irak, Yémen du Sud et Vietnam. 3 des 4 terroristes tués, 1 blessé et jugé après un procès à huis clos (Cour nationale de Sécurité de Mogadiscio), par application de l'art. 36 du Code pénal somalien. Condamn. : 20 ans réclus. (25 avril 78)