

Le rôle reconnu par l'Organisation des Nations Unies aux victimes dans les stratégies de prévention du terrorisme

par Julie BENMAKHOUF

Docteur en droit, chargée de projets à l'ONU

« Mourir pour l'idée, c'est la seule façon d'être à la hauteur de l'idée. C'est la justification. »¹

Longtemps, les États ont considéré être la cible première des réseaux terroristes, à juste titre d'ailleurs puisque l'objectif premier d'une attaque terroriste est d'affaiblir l'État, et ce positionnement avait pour effet de reléguer au second plan les victimes – réelles – de l'attentat. La victime² n'était pas associée à la lutte contre le terrorisme et recevait peu de considération et de soutien à moyen comme à long termes. Dans plusieurs pays du Nord affectés par des attentats terroristes, la société civile a contribué, au cours des dernières années, à faire reconnaître les besoins spécifiques des victimes du terrorisme, à plaider pour des systèmes de compensation et d'indemnisation, et à demander la mise en place d'approches centrées sur la victime, en particulier dans le cadre des procédures judiciaires³. Cependant, la majorité des victimes du terrorisme se trouve dans des pays où l'État-Providence est limité puisque les groupes terroristes profitent généralement d'États défaillants pour se développer et mener leurs activités.

1. Albert Camus, *Les Justes*, Paris, Gallimard, 2008, p. 48.

2. Dans son rapport de 2012, le rapporteur spécial pour la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a identifié, conformément au droit international en vigueur, quatre catégories de victimes du terrorisme : les victimes directes, les victimes secondaires (qui s'apparentent aux personnes à charge des victimes directes d'un attentat), les victimes indirectes (par exemple les personnes qui sont intervenues pour délivrer les premiers secours et qui ont subi des blessures ou sont décédées), enfin, les victimes potentielles du terrorisme (celles qui sont susceptibles de subir une attaque d'un réseau terroriste et que l'État a donc, à ce titre, l'obligation de protéger). Cf. Ben Emmerson, *Report (A/HRC/20/14) of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, Human Rights Council, 4 juin 2012, § 16.

3. Pour un aperçu du rôle qu'a joué la société civile pour faire avancer les droits des victimes du terrorisme en France, voir l'autobiographie de Guillaume Denoix de Saint Marc, *Mon père était dans le DC 10...*, Paris, Éd. Privé, 2006, 340 p.

Or, la déshumanisation des victimes peut avoir des effets désastreux. Elle contredit les exigences relatives au respect des droits de l'Homme que s'est fixée la communauté internationale au cours des cinquante dernières années. En outre, elle favorise, bien souvent, la détresse des victimes et peut conduire à des comportements de désespoir absolu. Dans sa stratégie antiterroriste mondiale, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2006, l'Organisation des Nations Unies a reconnu la nécessité de respecter les droits des victimes et a rappelé le rôle stratégique que pouvaient jouer les victimes dans la prévention du terrorisme.

En parallèle, le passage d'un « *hyper-terrorisme* » (du type des attentats du 11 septembre 2001) à un « *terrorisme 2.0* »⁴ (où des « *loups solitaires* » passent à l'acte à la suite d'un endoctrinement sur internet) a conduit les États affectés par des attaques à répétition à revoir et à adapter leur stratégie de lutte contre le terrorisme. Face à un phénomène de recrutement en ligne par les réseaux terroristes, avec parfois comme seul outil un simple téléphone ou ordinateur portable, beaucoup d'États ont compris que la participation des victimes aux politiques de prévention du terrorisme pouvait avoir une portée considérable dans la sensibilisation des populations dites à risque. Par ailleurs, une approche centrée sur la victime contribue à la résilience individuelle et collective, outil également puissant de lutte contre le terrorisme, puisqu'il concourt à la cohésion de la société tout entière et réduit les risques de déstabilisation de l'État.

Plus récemment, prenant acte de l'évolution de la menace terroriste, le Conseil de Sécurité a demandé aux États membres, dans sa résolution 2178⁵, de mettre en place des stratégies de communication afin de lutter contre la radicalisation pouvant conduire des individus à se tourner vers l'action terroriste. La sensibilisation des groupes les plus vulnérables à la radicalisation est devenue un des axes d'action prioritaire de la communauté internationale en matière de prévention du terrorisme. Au cours des dix dernières années, l'Organisation des Nations Unies a donc adapté son cadre stratégique pour permettre la participation de la société civile aux politiques de lutte contre le terrorisme (I), tout en reconnaissant que l'inclusion des victimes aux stratégies anti-terroristes ne pouvait se faire sans un minimum de prérequis (II).

4. Alain Bauer, « On est passé de l'hyperterrorisme au lumpenterrorisme », *Le Point*, 15 janvier 2015.

5. Résolution S/RES/2178 du Conseil de Sécurité, adoptée le 24 septembre 2014 : « *Encourage les États membres à faire participer les populations locales et les organisations non gouvernementales compétentes à l'élaboration de stratégies de lutte contre le discours extrémiste violent qui peut inciter à la commission d'actes de terrorisme, à faire changer les conditions propices à la propagation de l'extrémisme violent, qui peut conduire au terrorisme, y compris en donnant voix au chapitre aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux et culturels et aux responsables de l'éducation, et tous les autres groupes de la société civile concernés, et à adopter des stratégies personnalisées visant à lutter contre l'embrigadement dans cette forme d'extrémisme violent et à promouvoir l'inclusion et la cohésion sociales* ».

I. La place des victimes du terrorisme dans les stratégies de prévention de l'Organisation des Nations Unies

Même si la communauté internationale n'est jamais parvenue à un consensus sur la définition du concept de terrorisme, il n'en demeure pas moins que la coopération en matière de lutte contre le terrorisme s'est largement intensifiée au cours des vingt dernières années, à mesure que les États affectés par les attentats prenaient conscience du caractère transnational de la menace (A). En parallèle, le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies ont progressivement reconnus les droits des victimes (B) tout en recommandant leur participation accrue aux stratégies de lutte contre le terrorisme (C).

A. Une approche pragmatique en l'absence de définition du terrorisme

Plusieurs tentatives ont été faites par la communauté internationale depuis la Société des Nations pour s'accorder sur une définition commune du concept de terrorisme⁶. Cependant, pour diverses raisons (la question des mouvements indépendantistes étant le plus souvent l'objet de désaccords et de tensions entre les États membres), le Conseil de Sécurité des Nations Unies n'est jamais parvenu à une définition consensuelle de la notion de terrorisme. Malgré tout, un important dispositif de lutte contre le terrorisme a été élaboré au cours des dernières décennies⁷, fixant le cadre d'une coopération internationale et régionale accrue.

Des avancées majeures ont eu lieu après les attentats du 11 septembre 2001. Sans toutefois le définir, la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité a disposé que le terrorisme constituait « *une menace à la paix et à la sécurité internationales* »⁸.

En 2004, le Conseil de Sécurité a adopté la résolution 1566⁹ par laquelle il a appelé les États membres de l'ONU à coopérer dans la lutte contre le terrorisme et à réprimer les actes criminels présentant les trois caractéristiques cumulatives suivantes :

6. En 1937, la Société des Nations avait tenté de rédiger un projet de convention qui a échoué. En 1972, à la suite des attentats de Munich, la réflexion sur la définition du terrorisme est remise à l'ordre du jour. Cependant, aucun consensus n'est atteint car les gouvernements se sont opposés sur la question des mouvements indépendantistes.

7. À ce jour, près de 19 conventions internationales et protocoles font référence à la lutte contre le terrorisme, sans qu'aucun de ces textes ne donne de définition du concept. On note par exemple la Convention de 1969 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, la Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages, la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, ou plus récemment, la Convention de 2010 sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale.

8. Résolution S/RES/1373 du Conseil de Sécurité, adoptée le 28 septembre 2001.

9. Résolution S/RES/1566 du Conseil de Sécurité, adoptée le 8 octobre 2004.

- actes criminels dirigés contre des civils, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages ;
- actes commis dans le but de semer la terreur dans la population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ;
- actes qui constituent des infractions au regard des conventions internationales.

Après les attentats de Londres de juillet 2005, le secrétaire général Kofi Annan a tenté de remettre la question de la définition internationale de la menace terroriste à l'ordre du jour. Lors du sommet de l'Assemblée générale en septembre 2005, l'Organisation des Nations Unies a fait condamner par tous les États, clairement et sans réserve le terrorisme « *sous toutes ses formes et quels qu'en soient les auteurs, les lieux et les buts* » car il constitue une des « *menaces les plus graves pour la paix et la sécurité internationales* ».

Malgré ces quelques progrès, les États membres n'ayant pas réussi à se mettre d'accord sur une définition claire et consensuelle du terrorisme, le Secrétaire général Ban Ki Moon a reconnu la dimension hautement politique du concept et a recommandé à chaque État membre de construire sa propre définition, dans le respect des normes internationales, en particulier celles relatives au respect des droits humains¹⁰. En l'absence de définition du concept, le travail de l'ONU en matière de lutte contre le terrorisme privilégie donc l'approche pragmatique.

B. Le cadre stratégique de la participation des victimes du terrorisme aux politiques de lutte anti-terroriste

Les droits et le rôle des victimes dans les stratégies de lutte contre le terrorisme sont reconnus par un certain nombre de textes internationaux¹¹. Un des instruments majeurs fixant le cadre de la lutte contre le terrorisme a été adopté en 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies¹². La Stratégie

10. Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, adopté par l'Assemblée générale le 9 février 2016 (« *c'est aux États membres qu'il appartient de définir les notions de terrorisme et d'extrémisme violent, et ils doivent le faire d'une manière conforme aux obligations que leur impose le droit international, en particulier le droit international des droits de l'Homme* »).

11. Ainsi en est-il de la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/34 du 29 novembre 1985. Dans ce document, sont reconnues comme victimes, les « *personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, une atteinte à leur intégrité physique ou morale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes commis qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir* ».

12. Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies adoptée par la résolution A/RES/60/288 de l'Assemblée générale le 8 septembre 2006

antiterroriste mondiale de lutte contre le terrorisme repose sur quatre piliers et prévoit différents types de mesures :

1. les mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme et la déshumanisation des victimes du terrorisme « *sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations* » ;
2. les mesures visant à prévenir et à combattre le terrorisme ;
3. les mesures destinées à étoffer les moyens dont les États disposent pour prévenir et combattre le terrorisme et à renforcer le rôle joué en ce sens par l'Organisation des Nations Unies ;
4. les mesures garantissant le respect des droits de l'Homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste.

Les piliers I et IV de cette stratégie font directement référence aux victimes du terrorisme et recommandent leur participation aux stratégies de lutte contre le terrorisme. Dans son pilier I qui prévoit les mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, l'Assemblée générale met en garde contre « *la déshumanisation des victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations* » et encourage « *la société civile à s'associer à la campagne mondiale de prévention et de condamnation du terrorisme* ». Dans le pilier IV de la stratégie, l'Assemblée générale souligne « *la nécessité de défendre et de protéger les droits des victimes du terrorisme* ».

Depuis 2006, cette Stratégie est réexaminée tous les deux ans par l'Assemblée générale¹³. Si les deux premiers examens de la Stratégie ont été rédigés dans des termes très généraux sans jamais faire référence aux victimes, les examens de 2012, 2014 et 2016 évoquent directement les victimes du terrorisme et recommandent une approche participative accrue. Ainsi, au cours des trois derniers examens de la Stratégie, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le « *rôle que peuvent jouer les victimes du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations pour lutter contre l'attrait du terrorisme* », et a recommandé de « *promouvoir la solidarité internationale avec les victimes du terrorisme et veiller à ce qu'elles soient traitées avec dignité et respect* »¹⁴.

Le Conseil de Sécurité a récemment rappelé le rôle fondamental que pouvaient jouer les victimes dans la prévention du terrorisme à travers la résolution 2129¹⁵, adoptée en 2013, et s'est déclaré « *conscient que les réseaux de victimes et de survivants jouent un rôle important dans la lutte contre le terrorisme, parce qu'ils dénoncent avec courage les idéologies violentes et extrémistes, et saluant et encourageant à cet égard les efforts déployés et les activités menées dans ce domaine par les États* ».

13. Cf. Résolutions A/RES/62/272 de 2008, A/RES/64/297 de 2010, A/RES/66/282 de 2012, A/RES/68/276 de 2014 et A/RES/70/291 de 2016.

14. Résolution A/RES/66/282, adoptée le 29 juin 2012.

15. Résolution S/RES/2129, adoptée le 17 décembre 2013.

C'est donc sur la base de ces résolutions et instruments internationaux que l'Organisation des Nations Unies fonde depuis plus d'une décennie ses projets de soutien aux victimes du terrorisme et qu'elle incite les États membres à les inclure dans les stratégies de prévention du terrorisme, dans le respect de leurs droits et de leurs libertés fondamentales.

C. La prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent au cœur des priorités de l'ONU

Dans son plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, adopté par l'Assemblée générale par la résolution A/70/674 du 9 février 2016¹⁶, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, a appelé les États membres à privilégier les stratégies de prévention du terrorisme et à accélérer la mise en œuvre d'un développement durable et inclusif¹⁷.

Dans ce document de référence, le Secrétaire général de l'ONU, reconnaissant que la prévention du terrorisme a été mise de côté au cours de la dernière décennie au profit des politiques de répression, met en exergue les causes structurelles et conjoncturelles qui conduisent des individus à se tourner vers la violence et le terrorisme. La négation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, l'absence d'état de droit, la corruption, un faible accès à l'éducation, le manque de perspectives socioéconomiques, l'usage de la torture en prison, les conflits qui touchent les populations dans des régions sensibles sont autant de facteurs communs aux zones touchées par l'essor et la violence de groupes terroristes.

Ce plan d'action recommande d'inclure les victimes du terrorisme dans les stratégies contre-terroristes, afin de faciliter leur résilience, de prévenir le terrorisme et de lutter contre les rhétoriques développées par les réseaux terroristes pour recruter de nouveaux fidèles. Ce document demande « *de mettre au point des stratégies conjointes et participatives, associant la société civile et les populations locales, en vue de prévenir l'apparition de l'extrémisme violent et de protéger les communautés contre les tentatives de recrutement et la menace de l'extrémisme violent, et d'encourager les mesures de renforcement de la confiance à l'échelon local, en offrant des possibilités de dialogue appropriées et en détectant de façon précoce les motifs de mécontentement* ».

Au cours des dernières années, l'Organisation des Nations Unies a ainsi reconnu la légitimité grandissante de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques relatives à la lutte contre le terrorisme. Les organisations de la société civile sont désormais considérées comme des

16. Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, adopté par l'Assemblée générale le 9 février 2016, par la résolution A/70/674.

17. Ces principales recommandations pour prévenir le terrorisme sont le respect des droits de l'Homme et la promotion de l'État de droit, l'égalité homme-femme, l'inclusion et la promotion de la jeunesse dans les processus de décision publique, l'accès à une éducation de qualité, l'accès à l'emploi, etc.

acteurs à part entière du contre-terrorisme. Elles ont une capacité à représenter des groupes vulnérables et à veiller à ce que leurs droits et leur intérêt soient respectés et pris en compte lors de la formulation et de l'exécution de ces politiques.

II. La participation des victimes aux stratégies de lutte anti-terroriste

Plusieurs États ont très tôt choisi d'associer les victimes à la lutte anti-terroriste pour sensibiliser les individus à risque et déconstruire les discours des groupes terroristes (A). En montrant l'impact de la violence sur leur vie et celle de leurs familles, les victimes contribuent à casser la glorification et la « *romantisation* » dont bénéficient certains groupes terroristes auprès des populations. Toutefois, cette approche participative doit impérativement se faire dans le respect des libertés fondamentales des victimes, au risque de créer les conditions propices au développement du terrorisme (B).

A. La voix des victimes comme alternatives aux opérations de séduction des réseaux terroristes ?

Dans quelques régions, notamment dans les États défailants et corrompus, les réseaux terroristes peuvent jouir d'une certaine popularité auprès des populations vulnérables car ils se servent du totalitarisme et de la corruption de l'État pour se rallier la sympathie de populations lassées de subir les injustices de gouvernants despotiques. Comme ce fut le cas pour le régime des Talibans dans l'Afghanistan de la fin des années 1990, les réseaux extrémistes et intégristes nourrissent leur rang de la corruption, de l'absence d'État de droit, voire du totalitarisme des régimes politiques dans lesquels ils se développent.

Les facteurs communs aux pays les plus touchés par le terrorisme sont l'absence d'état de droit, un taux de chômage des jeunes et un niveau de corruption élevés, un taux important de criminalité, un accès facilité aux armes, et des conflits internes qui perdurent. En parallèle, les recherches démontrent que l'adhésion à des idéologies violentes et extrémistes, loin d'être l'apanage d'individus « cliniquement » problématiques, peut se produire quand plusieurs de ces éléments sont réunis : la rancœur et le ressentiment, des difficultés socio-économiques, une idéologie appelant des réponses simples face à des problèmes complexes, le charisme d'un recruteur, des libertés fondamentales bafouées, etc.

Selon le dernier rapport du *Global Terrorism Index*¹⁸, les attaques terroristes au cours de l'année 2015 ont causé la mort de près de 30 000

18. Le Rapport du *Global Terrorism Index*, publié par l'Institute for Economics and Peace, dirigé par l'Université du Maryland sur la base des données transmises par le Département américain de la Sécurité Nationale, étudie les tendances et les évolutions de l'activité terroriste à travers le monde depuis l'année 2000.

personnes à travers le monde et 72 % des victimes du terrorisme se concentrent dans cinq pays de la planète¹⁹ : l'Irak, l'Afghanistan, le Nigeria, le Pakistan et la Syrie. Seulement quatre groupes terroristes sont à l'origine des trois quarts de ces attaques : le groupe État islamique, Boko Haram, les Talibans et Al-Qaeda. Si le nombre de décès par attaque terroriste a globalement diminué de 10 % en 2015²⁰, ce nombre a cependant augmenté de manière significative dans les pays de l'OCDE (+650 %) la même année.

Un des défis de la communauté internationale pour prévenir la violence et le terrorisme est justement de casser la rhétorique qu'emploient les mouvements terroristes auprès des populations dites à risque. Adoptant bien souvent une position victimaire pour justifier l'usage de la violence et de la terreur, les réseaux extrémistes (que ce soient les réseaux fondamentalistes ou les réseaux « suprémacistes » blancs par ailleurs) défendent l'argument commun qu'ils sont en réalité les victimes d'un régime ou d'un courant dominant injuste qui les opprime²¹. Tout comme Anders Breivik²² se sentait menacé par les minorités issues de l'immigration, les réseaux intégristes fondent leur action sur la nécessité de rétablir un ordre moral ou social qu'ils croient disparu. Ils se posent, bien souvent, en héros de la justice sociale, convaincus de lutter contre les injustices qu'un gouvernement corrompu ou que d'autres minorités leur font subir, même si cela les amène paradoxalement à tuer les civils qu'ils prétendent défendre²³.

Pour casser la rhétorique des mouvements terroristes, la participation des victimes aux politiques de prévention du terrorisme peut se révéler une stratégie efficace. En partageant leur histoire et leur expérience d'un attentat,

19. Alors que trois victimes sur quatre sont ressortissantes de l'un de ces cinq pays, la couverture médiatique réservée aux victimes à travers le monde varie considérablement que l'on se trouve en Occident, en Afrique, en Asie ou au Moyen-Orient. Lire à ce sujet l'étude de Sean Darling-Hammond, « Exposing Media Bias in Coverage of Terrorism », *The Nation*, 13 janvier 2016, qui recense les attentats terroristes à travers le monde pour l'année 2015 et compare les couvertures médiatiques selon l'endroit où se trouvaient les victimes. Ainsi, près d'une quarantaine d'attentats au Nigéria pour un bilan total de 3193 morts (soit l'équivalent d'un attentat du Bataclan tous les 15 jours) est passée quasiment inaperçue en 2015. Cette différence de traitement dans l'information n'est pas sans conséquence pour la diffusion et la propagation des idéologies terroristes qui fondent souvent leur action sur l'idée de défendre les oubliés et les opprimés à travers le monde.

20. En 2015, il y a eu moins d'attentats dans les théâtres d'opération où les réseaux terroristes sont présents (cela en raison d'opérations militaires internationales). En revanche, davantage d'États ont été touchés par des attentats (ainsi le réseau Boko Haram a par exemple étendu ses activités terroristes au Niger, au Cameroun et au Tchad).

21. La dernière étude du *Global Terrorism Index* montre que 93% des attentats terroristes qui ont eu lieu entre 1989 et 2014 se sont produits dans des États totalitaires qui pratiquent des exécutions extrajudiciaires, la torture, et où le niveau de corruption est élevé et l'état de droit fragile. Par ailleurs, 90% des victimes du terrorisme pour l'année 2015 se trouvaient dans un pays affecté par un conflit interne ou international.

22. Anders Breivik est à l'origine d'une explosion au centre-ville d'Oslo et de la tuerie de l'île d'Utøya, en Norvège, en juillet 2011, causant la mort de 77 personnes. Durant son procès, il a justifié ses attentats par peur de l'expansion de l'Islam et des communautés musulmanes en Norvège (Cf. Olivier Truc, « Anders Breivik, tueur sous influences », *Le Monde*, 16 avril 2012).

23. Lire d'ailleurs à ce sujet l'ouvrage du Professeur Karima Bennoune, *Votre fatwa ne s'applique pas ici*, Paris, Éd. Temps Présents, 2017, 600 p.

les victimes du terrorisme montrent les conséquences que le recours à la violence a eu sur leur vie. Le partage de leur expérience personnelle permet de décrédibiliser l'argumentaire employé par les groupes terroristes pour justifier l'usage de la violence et de mettre ces réseaux en contradiction avec les valeurs qu'ils prônent.

Pour avoir une portée optimale, la construction du message est essentielle. Il doit être personnel à chaque victime et privilégier l'authenticité, afin de créer une résonance avec le public cible et susciter l'empathie. La victime doit se garder de s'engager sur le terrain de l'idéologie (sur lequel les réseaux terroristes ont souvent développé une rhétorique parfaitement rodée) et préférer s'engager sur un débat dénonçant la méthodologie employée. Le but n'est pas de discuter des fins, il s'agit de condamner les moyens. Lors de ses interactions avec des individus à risque, la victime du terrorisme doit s'efforcer d'éviter d'aller sur le terrain sur lequel son interlocuteur souhaite l'emmener mais lui montrer les effets de la violence sur des civils qui se trouvaient au mauvais endroit, au mauvais moment. L'objectif n'est pas tant de vouloir changer la personne attirée par les idéologies extrémistes ou radicalisée, que de lui faire renoncer à l'usage de la violence comme moyen de promouvoir son idéologie²⁴.

Dans plusieurs pays, la question de la pertinence d'associer victimes et repentis afin de renforcer la portée du message alternatif s'est posée, dans la mesure où les « repentis » désignent des personnes qui, sans avoir commis d'actes terroristes, ont un jour adhéré à une cause extrémiste, violente, et qui ont par la suite fait leur autocritique et renoncé à cette idéologie. Si dans quelques pays, cette stratégie se révèle efficace (comme en Indonésie ou au Liban), la société civile reste encore très prudente, à défaut d'indicateurs pertinents, surtout face à des réseaux terroristes qui recommandent l'art de la dissimulation (ou phénomène de la *Takiya*) qui se révèle parfois difficile à évaluer.

B. À quelles conditions impliquer les victimes dans les stratégies de lutte contre le terrorisme ?

L'inclusion et la participation des victimes du terrorisme aux stratégies de lutte contre le terrorisme ne peuvent cependant se faire sans respecter un minimum de prérequis et ne doivent jamais conduire à une instrumentalisation des victimes²⁵. Au cours des dernières années, de

24. Sur la question de la stratégie de dissimulation et du phénomène des « *loups solitaires* », lire l'ouvrage de Marc Trévidic, *Terroristes : les 7 piliers de la déraison*, Paris, J.-C. Lattès, 2014, 288 p.

25. La participation des victimes du terrorisme aux stratégies de lutte contre le terrorisme a pu conduire à une instrumentalisation des victimes, soit par les autorités officielles qui ont cherché à utiliser la peur des opinions publiques dans le but d'orienter certaines politiques publiques, souvent vers des législations sécuritaires et restrictives, soit par les groupes terroristes eux-mêmes qui manipulent les victimes pour susciter la terreur au sein des populations, recruter de nouveaux membres, menacer la cohésion nationale et déstabiliser

nombreuses organisations de la société civile et associations de victimes ont milité pour une approche centrée sur la victime, afin que l'intérêt supérieur des victimes reste au cœur des préoccupations dans les stratégies de lutte anti-terroriste²⁶. Dans quelques pays affectés par des attentats terroristes à répétition, les autorités publiques ont ainsi mis en place des structures indépendantes chargées de promouvoir une approche participative des parties prenantes et de coordonner les différentes initiatives de la société civile en matière de prévention du terrorisme.

Avant de s'engager dans la prévention, il faut avant tout que la victime ait fait son travail de reconstruction, qu'elle ait accepté de passer d'un statut de victime à celui d'acteur de la prévention du terrorisme. Le témoignage ne doit en aucun cas devenir une thérapie pour la victime, sinon, elle se met en danger et son message perd de son intensité et de sa portée. La participation aux stratégies de lutte contre le terrorisme doit être un processus ultérieur au travail de reconstruction personnelle. Sans cela, la question du traumatisme reste prégnante et peut même conduire à une victimisation secondaire²⁷ de la victime, notamment dans des régions où l'admiration pour les réseaux terroristes est forte et où la stigmatisation de certaines communautés est une réalité.

En outre, la participation des victimes aux stratégies contre-terroristes comporte des risques, que ce soit pour leur intégrité physique ou pour leur équilibre mental. Il est préférable qu'elles soient accompagnées par des professionnels tout au long de leur engagement auprès des populations dites à risque (cela peut être par un psychologue, un avocat, une association de victimes, etc.). Dans des pays où des réseaux terroristes continuent de dominer des territoires²⁸, la prise de parole des victimes peut directement les exposer à des représailles ou à des menaces. Les autorités publiques ainsi que la société civile doivent alors veiller à garantir la sécurité des victimes lorsque celles-ci décident de s'engager dans la prévention du terrorisme.

Choisir le bon canal pour communiquer son message est fondamental pour préserver les droits des victimes de terrorisme. La victime peut faire le choix

davantage l'État.

26. Cf. Dr. Alex P. Schmid, « Strengthening the Role of Victims and Incorporating Victims in Efforts to Counter Violent Extremism and Terrorism », *International Centre for Counter-Terrorism, Research paper*, août 2012.

27. La victimisation secondaire s'ajoute à la victimisation initiale qui résulte de l'acte criminel. Il s'agit de la victimisation qui découle de la réponse (ou l'absence de réponse) des autorités officielles ou même de l'attitude des opinions publiques à l'égard de la victime, comme par exemple lorsque celle-ci n'est pas reconnue par ses pairs comme une victime (Cf. Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'Homme et de violations graves du droit international humanitaire, adoptés par la résolution 60/147 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005). Au sujet de la victimisation secondaire, voir l'article de Jean-Michel Chaumont, « Du culte des héros à la concurrence des victimes », *Revue Criminologie*, Volume 33, Printemps 2000, p. 167-183.

28. Ainsi en est-il des pays où victimes et réseaux terroristes continuent de coexister, comme c'est le cas au Nord du Mali, au Nord-est du Nigéria ou dans des régions d'Irak encore dominées par le groupe État islamique.

de témoigner de manière directe et d'entrer en interaction avec son public. Ce canal de communication directe entre les victimes et le public a généralement un fort impact dans les prisons, les écoles ou les quartiers sensibles. Lorsque la question de la sécurité est réellement problématique, les victimes peuvent faire le choix des réseaux sociaux pour transmettre leur message et contribuer ainsi avec distance, et en toute sécurité, à la lutte contre le terrorisme. La préparation et l'accompagnement des victimes dans leur mission de prévention se révèlent donc indispensables à la réussite des stratégies de prévention du terrorisme. En tout état de cause, le respect des droits fondamentaux et la primauté du droit doivent constituer le fondement de la lutte contre le terrorisme.

Conclusion

Le phénomène du terrorisme tel qu'il se manifeste aujourd'hui est complexe et multiforme et seule une approche pluridisciplinaire permettra, à terme, d'empêcher les réseaux terroristes de se développer et de recruter davantage de sympathisants. Alors que les gouvernements privilégient souvent les approches répressives pour lutter contre l'influence des réseaux terroristes, la participation des victimes à la lutte contre le terrorisme demeure une approche originale et novatrice, qui mérite d'être davantage explorée et encouragée par les institutions internationales et les États affectés par l'influence et la violence des groupes terroristes.

Dans un contexte de radicalisation très forte dans certaines régions du globe et avec un retour des combattants terroristes étrangers à court et moyen terme dans leur pays d'origine, la participation des victimes du terrorisme aux stratégies de prévention se révèle essentielle pour élaborer des politiques inclusives et efficaces. Dans cet esprit, il est intéressant de constater que l'Organisation des Nations Unies reconnaît désormais leur contribution en matière de sensibilisation et cherche à favoriser leur participation active aux stratégies de prévention du terrorisme.

Éléments de bibliographie

Ouvrages

BENNOUNE Karima, *Votre fatwa ne s'applique pas ici*, Éd. Temps Présents, 2017, 600 p.

CAMUS Albert, *Les Justes*, Éd. Gallimard, 2008, 224 p.

DENOIX DE SAINT MARC Guillaume, *Mon père était dans le DC 10...*, Éd. Privé, 2006, 340 p.

NYE Joseph, *Soft Power : The Means to Succeed in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004, 191 p.

TRÉVIDIC Marc, *Terroristes : les 7 piliers de la déraison*, Éd. JC Lattès, 2014, 288 p.

Articles

BAUER Alain, « On est passé de l'hyperterrorisme au lumpenterrorisme », *LePoint*, 15 janvier 2015.

CHAUMONT Jean-Michel, « Du culte des héros à la concurrence des victimes », *Revue Criminologie*, Volume 33, Printemps 2000, pp 167 à 183.

DARLING-HAMMOND Sean, « Exposing Media Bias in Coverage of Terrorism », *The Nation*, 13 janvier 2016.

HELMUS Todd C., YORK Erin, CHALK Peter, « Promoting Online Voices for Countering Violent Extremism », Rand Corporation, 2011.

GOZZI Marie-Hélène et LABORDE Jean-François, « Les Nations Unies et le droit des victimes du terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, Vol.76, 2005, p. 275 à 298.

Dr. SCHMID Alex P., « Strengthening the Role of Victims and Incorporating Victims in Efforts to Counter Violent Extremism and Terrorism », *International Centre for Counter-Terrorism, Research paper*, août 2012.

TRUC Olivier, « Anders Breivik, tueur sous influences », *Le Monde*, 16 avril 2012.

Working group voice of victims of terrorism, « Handbook : Voices of victims of terrorism », *Radicalisation Awareness Network*, 2015, 26 p.

Global Terrorism Index, « Measuring and understanding the impact of terrorism », *Institute for Economics and Peace*, 2016.

Résolutions et rapports de l'ONU (par ordre chronologique)

Résolution S/RES/1373 du Conseil de Sécurité, adoptée le 28 septembre 2001.

Résolution S/RES/1566 du Conseil de Sécurité, adoptée le 8 octobre 2004.

Résolution S/RES/2178 du Conseil de Sécurité, adoptée le 24 septembre 2014.

Résolution A/RES/60/288 de l'Assemblée générale adoptant la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation, 8 septembre 2006.

Résolution A/RES/62/272 adoptée par l'Assemblée générale le 5 septembre 2008, 1^{er} Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

Résolution A/RES/64/297, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2010, 2^{ème} examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

United Nations Office on Drugs and Crime, « The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism », United Nations, New York, 2011.

Report (A/HRC/20/14) of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson, Human Rights Council, 4 juin 2012.

Résolution A/RES/66/282 adoptée par l'Assemblée générale le 29 juin 2012, 3^{ème} Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

Résolution S/RES/2129, adoptée par la Conseil de Sécurité, le 17 décembre 2013.

Résolution A/RES/68/276 adoptée par l'Assemblée générale le 13 juin 2014, 4^{ème} Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

Résolution A/70/674 adoptée par l'Assemblée générale le 9 février 2016, Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent.

Résolution A/RES/70/291 adoptée par l'Assemblée générale le 1er juillet 2016, 5^{ème} Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, « Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale », Nations Unies, New York, 2016.