

L'Organisation des Moudjahidine du peuple iranien (OMPI) peut-elle être considérée comme une organisation terroriste ?

Consultation juridique d'Eric DAVID

A la demande du Conseil national de la résistance iranienne (CNRI), le soussigné, Eric DAVID, Professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles, Président du Centre de droit international de la Faculté de droit de cette même université, a l'honneur de délivrer l'avis suivant sur la question de savoir si l'OMPI est, ou non, une organisation que l'on peut juridiquement qualifier de « terroriste », au sens du droit international...

La question qui se pose est de savoir si les actions armées perpétrées par l'OMPI contre le régime iranien depuis le début des années 80 peuvent être qualifiées de « terroristes » et justifier ainsi leur inscription par l'UE sur la liste des organisations terroristes.

Cet examen sera fait au regard des instruments juridiques internationaux qui s'appliquent au terrorisme. L'analyse entend rester purement juridique et ne se prononcera pas sur la légitimité politique des actions armées de l'OMPI.

Considérées isolément, et en dehors du contexte iranien, les actions armées de l'OMPI, peuvent apparemment tomber sous le coup de certaines définitions du terrorisme, mais replacées dans le cadre de la situation iranienne, elles apparaissent comme des actes de guerre, et non des actes de terrorisme stricto sensu.

Des actions armées répondant à une certaine définition du terrorisme

Les actions armées de l'OMPI présentées comme « terroristes » ont, généralement, consisté en des actions ayant conduit à blesser ou tuer certaines personnes déterminées – hommes politiques, militaires, hauts fonctionnaires de l'Etat iranien – ou endommager certains biens (raffineries, usines, etc.). Ces actions visaient, pour l'essentiel, à contraindre le régime iranien à établir un système démocratique et laïc, respectueux des droits de l'homme. Ces faits tombent-ils sous le coup des instruments internationaux qui incriminent le terrorisme ?

On peut écarter les divers instruments qui visent une catégorie particulière de faits généralement présentés comme « terroristes » : détournements d'avions **1**, attentats contre la sécurité de l'aviation **2** ou de la navigation **3** civiles, attentats contre des personnes internationalement protégées **4**, prise d'otages **5**, etc. **6**. Aucun des faits reprochés à l'OMPI et dont le soussigné a pu avoir connaissance ne tombent sous une de ces qualifications.

¹ Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, La Haye, 16 décembre 1970.

² Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 23 septembre 1971.

³ Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, Rome, 10 mars 1988.

⁴ Convention des NU sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, 14 décembre 1973 ; Convention des Nations Unies sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, 9 déc. 1994.

⁵ Convention internationale des NU contre la prise d'otages, 17 décembre 1979

L'OMPI étant présentée comme « terroriste » par l'Iran et l'UE sans autre précision, il s'agit donc de savoir s'il existe des définitions générales du terrorisme s'appliquant aux actions armées de l'OMPI.

Les actions armées de l'OMPI pourraient, en revanche, correspondre aux faits de terrorisme visés par la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 et par la décision-cadre UE 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme ⁷.

Dans le cas de la Décision-cadre UE de 2002, les actions armées de l'OMPI s'apparentent à certains faits visés en son art. 1er, à savoir, des « atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort » et des « atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne », dès lors que ces faits ont été commis en vue de « contraindre indûment des pouvoirs publics [...] à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque » (nous soulignons) ou à « déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays » (art. 1, § 1, a-b).

On peut toutefois se demander si des actions armées destinées à établir un système démocratique et laïc, respectueux des droits de l'homme, peuvent être qualifiées de contrainte « indue ». Certes, il est permis d'affirmer que la poursuite d'un tel objectif – promouvoir la démocratie et les droits de l'homme – vise à détruire « les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales » d'un pays basé sur le fondamentalisme religieux, l'intégrisme totalitaire, le refus de la liberté d'expression et du multipartisme. Mais, si l'objectif de la décision-cadre UE est de protéger aussi ce genre de structure politique (!), alors, oui, les actions armées de l'OMPI seraient des faits terroristes visés par cette décision
...

Des actions armées qui doivent être qualifiées d'actes de guerre

Les actions armées de l'OMPI s'inscrivent, en réalité, dans le cadre d'un conflit armé qui oppose le gouvernement iranien à ses opposants. Il s'agit donc de savoir si ces opérations peuvent s'apparenter à un conflit armé non international (c.a.n.i.).

La notion de c.a.n.i. n'a jamais été codifiée avec précision par le droit international humanitaire (DIH). Il existe toutefois un certain nombre de textes qui permettent de cerner la notion, mais celle-ci varie selon les textes. On peut, en effet, distinguer trois types de c.a.n.i. : ceux visés par le 2e Protocole du 8 juin 1977 additionnel (PA) aux 4 Conventions de Genève (CG) du 12 août 1949 sur la protection des victimes de la guerre, ceux visés par le Statut de Rome du 17 juillet 1998 portant Statut de la Cour pénale internationale (CPI) et ceux visés par l'art. 3 commun aux 4 CG.

On présentera ces notions de c.a.n.i. dans l'ordre croissant d'étendue de leur champ d'application *ratione materiae* :

⁶ Voy., e.a., Convention des NU sur la protection physique des matières nucléaires, 3 mars 1980 ; Convention des NU pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, 12 janvier 1998 ; Convention des NU pour la répression du financement du terrorisme, 9 décembre 1999

⁷ JO L 164 du 22 juin 2002, p. 3.

1°) Il ressort de l'art. 1 § 1 du 2e PA que les c.a.n.i. visés par cette disposition opposent des forces armées gouvernementales à des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés sur le territoire d'un Etat ; les forces insurgées doivent être sous commandement responsable et contrôler une partie du territoire de telle manière qu'elles peuvent mener des opérations militaires continues et appliquer le Protocole ; pour que le 2e PA s'applique, il faut donc 5 conditions :

- un conflit armé,
- se déroulant sur le territoire d'un Etat partie au 2e PA,
- opposant un gouvernement à des insurgés,
- placés sous commandement responsable et
- contrôlant de manière effective une partie de territoire de l'Etat où a lieu le conflit.

L'OMPI ne contrôlant aucune partie de territoire iranien, ses actions armées contre le régime iranien ne relèvent pas du 2e PA. En outre, l'Iran n'est pas partie au 2e PA.

2°) Les c.a.n.i. visés par l'art. 8 § 2, f, du Statut de Rome opposent de manière prolongée sur le territoire d'un Etat, ou bien, des forces armées gouvernementales à des forces armées dissidentes, ou bien, des groupes armés organisés entre eux ; pour que l'art. 8 § 2, f, du Statut de Rome s'applique, il faut donc 4 conditions :

- un conflit armé,
- se déroulant sur le territoire d'un Etat partie au Statut de Rome,
- opposant de manière prolongée
- un gouvernement à des insurgés, ou des groupes armés organisés entre eux.

L'OMPI lutte depuis près de 25 ans contre le régime iranien. Ses actions armées pourraient donc relever de l'art. 8 § 2, f, mais l'Iran n'est pas partie au Statut de Rome.

3°) Les c.a.n.i. visés par l'art. 3 commun aux 4 CG ne sont pas définis, mais il ressort de la doctrine et de la pratique ⁸ que ces conflits opposent des forces armées gouvernementales à des groupes armés organisés, ou bien, des groupes armés organisés entre eux ; pour que l'art. 3 commun s'applique, il faut donc 3 conditions :

- un conflit armé,
- se déroulant sur le territoire d'un Etat partie aux CG,
- opposant un gouvernement à des insurgés, ou des groupes armés organisés entre eux.

L'OMPI lutte depuis près de 25 ans contre le régime iranien, et l'Iran est partie aux CG. En outre, l'OMPI apparaît comme un mouvement organisé et structuré, doté d'un commandement responsable. Contrairement aux groupes terroristes, l'OMPI n'est pas un mouvement clandestin, constitué de cellules vaguement reliées les unes aux autres, sans autorité apte à représenter le mouvement au plan national ou international. L'OMPI est une véritable « partie au conflit » au sens premier de l'expression. Elle répond très exactement aux

⁸ Voy. DAVID, E., *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 3^e éd., §§ 1.70-1.73 et les réf.

critères définis récemment par le CICR pour distinguer une « partie à un conflit armé » d'un mouvement terroriste.

En ce qui concerne son aptitude à respecter et appliquer le DIH, l'OMPI s'est dotée d'un « code de conduite pour les opérations militaires » par lequel elle s'interdit d'attaquer des civils.

Les actions armées de l'OMPI relèvent donc bien des c.a.n.i. visés par l'art. 3 commun.

Il faut se rappeler que, depuis près de 25 ans, le pouvoir théocratique installé en Iran a arrêté des dizaines de milliers de personnes, de manière arbitraire, généralement, pour des atteintes, vraies ou prétendues, aux valeurs religieuses. Ces personnes sont souvent soumises à la torture ; elles ne sont pas jugées ou elles le sont après un simulacre de procès ne respectant aucune des garanties en vigueur dans tout Etat de droit ; nombre d'entre elles ont été condamnées à la peine capitale pour des délits d'opinion ou de religion quand elles n'ont pas été tout simplement tuées sans autre forme de procès.

Des violations aussi graves et aussi massives des droits les plus élémentaires de la personne s'apparentent à une agression permanente d'un régime contre une partie de sa population. Cette violence ne prend peut-être pas la forme d'hostilités ouvertes ou collectives d'une force armée contre d'autres forces armées, mais par son étendue, sa récurrence et sa gravité, elle devient constitutive de conflit armé. Lorsqu'on parle de 120 000 personnes massacrées en 20 ans (supra § 16), on ne peut plus qualifier cette situation de « simples » tensions internes ou d'actes sporadiques et isolés de violence, car la violence est générale et permanente. Des actes de violence armée d'une telle ampleur contre des parties de population qui ne sont pas en mesure de se défendre sont nécessairement constitutifs de conflit armé.

Cette qualification est parfaitement compatible avec la situation visée à l'art. 3 commun, mais non définie par celui-ci. Le silence du texte laisse une grande latitude pour l'interprétation de son champ d'application pourvu qu'il s'agisse d'une interprétation raisonnable et de bonne foi. In casu, ce n'est pas faire preuve de mauvaise foi que d'assimiler la situation iranienne à une situation de c.a.n.i.

Cette situation de conflit armé sans affrontement est comparable à certaines phases de la 2e guerre mondiale. Ainsi, il n'a jamais été contesté que l'agression commise par l'Allemagne, sans coup férir, contre la Tchécoslovaquie, avec l'annexion de la Bohème-Moravie, en 1939, ou contre le Danemark, en 1940, généraient un conflit armé, bien que dans les deux cas, on n'ait pas tiré un seul coup de feu ⁹.

Le cas est transposable à l'Iran : l'absence d'affrontements ouverts entre les forces iraniennes et l'OMPI ne peut masquer l'existence d'une agression permanente du régime iranien contre une partie de sa population sous forme d'arrestations arbitraires, de tortures, de jugements sommaires et d'exécutions qui, par leur nombre, apparaissent comme autant de violations massives des droits de l'homme. Ce système de violations massives est parfaitement assimilable à une situation de c.a.n.i. visé par l'art. 3 commun.

⁹ DAVID, *op. cit.*, § 1.51 et les réf.

Dans ce contexte, les actions armées de l'OMPI apparaissent comme des éléments de conflit armé et ne peuvent être assimilés à des actes de terrorisme au sens des instruments internationaux qui incriminent le terrorisme.

D'ailleurs, la décision-cadre UE précitée de 2002, indépendamment du caractère douteux de son application aux actions armées de l'OMPI (supra § 26), exclut expressément de son champ d'application « les activités des forces armées en période de conflit armé ».

L'OMPI étant une force armée et la situation iranienne étant, comme on vient de le voir, assimilable à une situation de conflit armé, la décision-cadre UE de 2002 ne saurait donc s'appliquer à l'OMPI.

Les faits qu'elle vise en son art. 1 (e) doivent être des « infractions », c.-à-d., des faits constitutifs d'infractions de droit commun. Or, dans un conflit armé, les actes de violence liés à ce conflit perdent leur caractère infractionnel, pour autant, bien sûr, qu'ils respectent le droit applicable, à savoir, le DIH.

Même si des actions armées ne respectent pas le DIH, elles ne deviennent pas des faits terroristes pour autant. En l'occurrence, dans la mesure où les actions armées de l'OMPI ont été perpétrées contre des objectifs que l'on peut qualifier de « militaires », elles ne constituent, donc, pas plus des faits de terrorisme que des crimes de guerre.

Si, en revanche, elles ont pris délibérément pour cibles de simples civils qui n'ont rien à voir avec le régime iranien visé, alors, il s'agit de crimes de guerre. Cela ne permet, cependant, pas plus de qualifier l'OMPI de « terroriste », au sens des instruments pertinents, que de qualifier le gouvernement iranien de « terroriste » alors que lui, pourtant, pratique une véritable politique de terreur : la situation de conflit armé couvre autant les actions de l'OMPI que celles des autorités iraniennes.

Dans le cas de ces dernières, il est toutefois permis de parler à propos des innombrables violations des droits de l'homme qui leur sont imputables, tant de « crimes de guerre » (puisque'il y a conflit armé) que de « crimes contre l'humanité », c.-à-d., dans ce deuxième cas, des faits de violence grave tels que « meurtre », « extermination », « torture », etc, commis de manière « multiple » « à l'encontre d'une population civile quelconque, en application de la politique d'un Etat ou d'une organisation » (Statut de la CPI, art. 7).

Conclusion

L'OMPI lutte depuis près de 25 ans contre l'actuel régime iranien. Cette lutte comprend le recours à la violence armée. Juridiquement, cette violence ne s'apparente toutefois pas à du terrorisme car :

l'OMPI est une organisation politique ayant « pignon sur rue » dans les pays où elle a ouvert des bureaux ; ses dirigeants sont connus et ne cherchent pas à se cacher ; ils sont prêts à assumer la responsabilité de toutes les actions de l'OMPI;

le régime iranien, par la politique de répression et de terreur qu'il fait régner en Iran à l'égard de tous ceux qui le contestent, a instauré une situation assimilable à un conflit armé;

cette situation fait partie de celles visées par l'art. 3 commun aux 4 CG de 1949 qui lient l'Iran;

en résistant par des actions armées à cette politique de violence institutionnalisée, l'OMPI s'identifie à une « partie au conflit » ; ses actions ne peuvent, donc, pas être assimilées à du terrorisme;

a fortiori en va-t-il ainsi des actes du bras armé de l'OMPI, l'ALNI, puisqu'il s'agit d'une véritable armée;

les instruments relatifs au terrorisme, en particulier, la décision-cadre européenne du 13 juin 2002 (préambule, § 11) et le projet de convention générale des NU sur le terrorisme (art. 18) excluent de leur champ d'application les actes des forces armées ; les actions armées imputables à l'ALNI ne sont donc pas visées par ces instruments;

Eric DAVID

Né à Bruxelles en 1943, de nationalité belge, Eric DAVID a fait tout son cursus universitaire à l'Université libre de Bruxelles : docteur en droit (1966), licencié spécial en droit international (1968), licencié en sciences politiques et diplomatiques (1973) et agrégé de l'enseignement supérieur en droit des gens (1976).

Entré comme chercheur au Centre de droit international en 1968, il a dirigé le Centre de 1996 à 2000 et le préside depuis fin 2002. Il dirige le DES en droit international depuis 1996.

Eric DAVID est, par ailleurs, Président de la Commission consultative de droit international humanitaire de la Croix-Rouge de Belgique (sect. francophone) depuis 1996

Missions à l'étranger pour le compte d'ONG (Amnesty International, Association internationale des Juristes démocrates, Commission internationale des Juristes)

Consultations juridiques pour les N. U., le Conseil de l'Europe, des Etats étrangers, le Gouvernement belge, le Sénat et la Chambre de Belgique (expert des Commissions d'enquête parlementaires sur les événements du Rwanda et sur l'aff. Lumumba), le CICR, HRW, des parlementaires belges, des avocats belges et étrangers

Greffier et membre de tribunaux arbitraux internationaux (LAFICO/Burundi, 1990-1991, Mbayi/Centre de développement industriel, 1996-1998)

Témoin-expert pour le ministère canadien de l'immigration dans l'aff. Mugesera en 1997

Conseil de certains Etats pour des affaires portées devant la Cour internationale de Justice de La Haye (Qatar dans le différend territorial Qatar/Bahrain, 1988-2001; Iles Salomon dans l'avis consultatif sur la légalité des armes nucléaires, 1994-1996; Libye dans l'affaire de l'application de la convention de Montréal, depuis 1992 ; Rép. dém. du Congo dans l'aff. Guinée/Congo, 1999-2000; Belgique dans l'aff. du mandat d'arrêt du 11 avril 2000, Rép. dém. du Congo c/ Belgique, 2000-2002)

Représentant de la Belgique devant le TPIR en qualité d'amicus curiae dans diverses affaires. (Bagosora, Ntuyahaga, Semanza, etc) (depuis 1997)

Invité comme expert par la Commission des droits de l'homme des Nations-Unies sur le problème du mercenariat (2002) et par l'U.N.E.S.C.O. sur des questions de protection des biens culturels en cas de conflits armés (2002).