



**HAL**  
open science

# La France face aux enlèvements contre rançon revendiqués par des groupes terroristes

Bertrand-Léo Combrade

► **To cite this version:**

Bertrand-Léo Combrade. La France face aux enlèvements contre rançon revendiqués par des groupes terroristes. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2022, Dalloz, 2, pp.479. halshs-04014524

**HAL Id: halshs-04014524**

**<https://shs.hal.science/halshs-04014524>**

Submitted on 4 Mar 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain



**HAL**  
open science

# La France face aux enlèvements contre rançon revendiqués par des groupes terroristes

Bertrand-Léo Combrade

► **To cite this version:**

Bertrand-Léo Combrade. La France face aux enlèvements contre rançon revendiqués par des groupes terroristes. RDP - RD publ. - Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2022, Dalloz, 2, pp.479. halshs-04014524

**HAL Id: halshs-04014524**

**<https://shs.hal.science/halshs-04014524>**

Submitted on 4 Mar 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain

## La France face aux enlèvements contre rançon revendiqués par des groupes terroristes

Issu de Revue du droit public - n°2 - page 479

Date de parution : 01/03/2022

Id : RDP2022-2-004

Réf : RDP mars 2022, p. 479

Auteur :

Par Bertrand-Léo Combrade, Maître de conférences en droit public Université de Picardie Jules-Verne

### SOMMAIRE

#### I. – UN VOLONTARISME AFFICHÉ

A. – *Affirmer son hostilité au versement*

B. – *Protéger autrement les captifs*

#### II. – UNE IMPUNITÉ PRÉSERVÉE

A. – *Une dissimulation possible*

B. – *Des poursuites illusoires*

Sept mois après la libération de l'humanitaire Sophie Pétronin, détenue dans le Sahel depuis plusieurs années par un groupe terroriste affilié à Al-Qaïda<sup>1</sup>, dans une vidéo rendue publique le 5 mai 2021, le journaliste Olivier Dubois a annoncé son enlèvement par le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), une organisation également liée à Al-Qaïda<sup>2</sup>. Depuis une vingtaine d'années, les enlèvements contre rançon revendiqués par des organisations terroristes se succèdent à intervalles réguliers. Que leur issue soit heureuse ou tragique, la doctrine de la France est systématiquement rappelée : elle « ne paye pas de rançon »<sup>3</sup>. La raison d'État, systématiquement invoquée dans le cadre de la gestion de ces situations difficiles, rendrait toute analyse juridique stérile. Le droit positif se saisit pourtant bien de la problématique des enlèvements contre rançon revendiqués par des groupes terroristes.

Également désigné par les termes de « kidnapping », de « rapt », voire de « prise d'otage » ou de « séquestration »<sup>4</sup>, l'enlèvement contre rançon désigne une situation dans laquelle un individu se trouve privé de sa liberté dans un lieu généralement tenu secret de son entourage des autorités publiques<sup>5</sup>. Sa libération est conditionnée par le versement d'une contrepartie qui prend la forme, le plus souvent, d'une somme d'argent. Formellement, l'enlèvement contre rançon se présente donc comme une proposition de transaction, mais dont l'esprit est profondément dévoyé dans la mesure où l'obtention du consentement de l'une des parties à la convention est recherchée au moyen d'une contrainte physique exercée sur elle ou une tierce personne.

Conformément à la convention des Nations unies du 17 décembre 1979, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 224-1 du Code pénal français punit de 20 ans de réclusion criminelle « le fait, sans ordre des autorités constituées et hors les cas prévus par la loi, d'arrêter, d'enlever, de détenir ou de séquestrer une personne ». Aux termes de l'article 224-4 de ce même code, « [s]i la personne arrêtée, enlevée, détenue ou séquestrée l'a été comme otage [...] pour obtenir [...] le versement d'une rançon, l'infraction [...] est punie de 30 ans de réclusion criminelle ». Enfin, lorsque cette infraction est « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur », elle constitue un acte de terrorisme au sens de l'article 421-1 puni, en application du 1<sup>o</sup> de l'article 421-3, de la réclusion criminelle à perpétuité.

Pour autant, les enlèvements contre rançon n'ont pas toujours suscité tant d'opprobre. Au Moyen Âge, en Occident, la « mise à rançon » des seigneurs ou de membres de leur famille est une pratique politique institutionnalisée. Au XII<sup>e</sup> siècle, le roi anglais Richard Cœur de Lion est libéré par l'empereur Henri VI en contrepartie de son remplacement par cinq otages et le premier versement de cent mille marcs d'argent par sa mère, Aliénor d'Aquitaine<sup>6</sup>. Durant la Renaissance, à l'issue de la défaite de Pavie en 1525, François 1<sup>er</sup> se retrouve prisonnier de l'empereur Charles Quint. Il est remis en liberté en l'échange de concessions politiques et financières formalisées dans le traité de Madrid de 1526<sup>7</sup>. Dans ces situations, toutefois, « si l'otage est entravé dans sa liberté d'aller et venir tant que les contreparties exigées ne sont pas versées, il n'est [...] pas question d'attenter à sa vie »<sup>8</sup>.

Tel n'est pas le cas lorsque les enlèvements contre rançons sont perpétrés par des hors-la-loi. Attestée dès l'Antiquité avec la capture de Jules César par des pirates de Cilicie, cette pratique n'a, depuis lors, jamais cessé<sup>9</sup>. Aujourd'hui, parce qu'il est jugé « moins périlleux que les braquages et, si l'on cible bien, plus rémunérateur »<sup>10</sup>, le kidnapping prospère dans des régions où l'État peine à affirmer son autorité face à des organisations criminelles bien implantées. Au Venezuela<sup>11</sup>, au Mexique<sup>12</sup> ou en Haïti<sup>13</sup>, des dizaines de milliers de personnes sont kidnappées chaque année afin d'être rançonnées. Au niveau de la corne de l'Afrique comme en Asie du Sud et du Sud-Est, en haute mer comme dans les eaux territoriales, la piraterie maritime se présente également comme une activité lucrative. Après avoir pris le contrôle de porte-conteneurs et de leur équipage, les pirates exigent de l'armateur le paiement d'une rançon<sup>14</sup>. Dans certaines régions de l'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient, compte tenu des faibles ressources de la majorité des autochtones, les groupes criminels tendent à privilégier les enlèvements de masse qui visent des dizaines, voire des centaines de personnes. Ils permettent d'obtenir des familles le versement de contreparties certes faibles mais qui, par accumulation, représentent des sommes non négligeables<sup>15</sup>.

En revanche, après des décennies sombres, les États dont l'autorité n'est pas concurrencée par des organisations criminelles sont parvenus à tenir en échec les enlèvements contre rançon perpétrés sur leur territoire. Aux États-Unis, à la suite du kidnapping du fils de Charles Lindbergh, le Congrès adopte en 1935 le Federal Kidnapping Act, une législation qui contribue à décourager le recours à cette pratique<sup>16</sup>. En France, dans les années 1970, la multiplication des enlèvements visant des familles de notables est à l'origine d'un changement de doctrine au sein des forces de l'ordre. En 1977, officialisant une pratique qui sera formalisée dans la « circulaire Bouvier »<sup>17</sup>, le ministre de l'Intérieur de l'époque indique avoir demandé à ses services de systématiquement « s'opposer à la demande de rançon »<sup>18</sup>. La pratique décline alors, les criminels préférant se reporter sur des activités jugées moins dangereuses et plus lucratives, comme le trafic de drogue<sup>19</sup>.

À la même époque, toutefois, un phénomène marginal dans son ampleur, mais significatif par l'effroi qu'il provoque commence à marquer les esprits. Des groupes d'actions révolutionnaires comme Pays basque et liberté (ETA), l'Armée républicaine irlandaise (IRA), Force alternative révolutionnaire commune (FARC), ou l'Organisation du djihad islamique (JO) procèdent à des raptés de responsables politiques ou d'hommes d'affaires<sup>20</sup>. En tant que

promoteurs d'un contre-modèle de société, ces mouvements se montrent soucieux de médiatiser leur action. Le plus souvent, ils accompagnent leur demande de rançon de revendications politiques : libération de prisonniers, prise de parole dans les médias, octroi d'un territoire ou encore arrêt d'une opération militaire<sup>21</sup>. La France n'échappe pas à ce phénomène. En 1974, l'archéologue française Françoise Claustre est kidnappée au Tchad par un groupe de rebelles du nord du pays qui réclame contre sa libération le versement d'une rançon et un accès aux médias pour faire entendre ses revendications politiques<sup>22</sup>.

Si la pratique demeure ponctuelle durant les deux décennies qui suivent<sup>23</sup>, elle prend une tout autre ampleur après les attentats du 11 septembre 2001. Les interventions militaires qui font suite à ces attentats, en Afghanistan puis en Irak, en Libye, en Syrie et dans le Sahel, sont à l'origine d'une extension des zones sur lesquelles aucune autorité nationale n'est véritablement en mesure d'exercer sa souveraineté. La déstabilisation politique provoquée par ces conflits favorise l'essor de groupes autonomes qui prennent le contrôle politique et militaire de ces régions. Eu égard aux actes qu'elles commettent (intimidation de la population, destructions massives, enlèvements, atteintes massives à l'intégrité physique des personnes), certaines d'entre elles sont inscrites sur des listes d'organisations terroristes établies par un Comité du Conseil de sécurité des Nations unies<sup>24</sup>. L'inscription sur ces listes permet, en particulier, de lutter contre le financement de ces organisations en gelant leurs avoirs. Pour continuer à se financer, les organisations concernées sont alors contraintes de contourner ces mesures en privilégiant des activités permettant de récolter de l'argent liquide<sup>25</sup>. Aux côtés des appels au don et du racket, l'enlèvement contre rançon devient, pour reprendre les termes d'un cadre de l'une de ces organisations, « un commerce rentable et un trésor précieux »<sup>26</sup>. Des guides sont établis à l'attention des kidnappeurs afin d'augmenter les chances de succès et les perspectives de gain<sup>27</sup>.

Le mode opératoire est éprouvé. Un individu travaillant ou circulant dans une zone à risque est repéré. Il est intercepté par des criminels locaux puis revendu à une organisation terroriste qui, bien souvent, les a missionnés en amont<sup>28</sup>. Après l'avoir conduit dans un endroit tenu secret, les terroristes gardent le silence durant plusieurs semaines afin de créer un climat de tension dans son entourage<sup>29</sup>. Ils envoient ensuite une preuve de vie de l'otage par le biais d'une vidéo, dans laquelle celui-ci exprime les revendications de l'organisation<sup>30</sup>. Une négociation s'engage ensuite avec l'État et l'entourage professionnel ou personnel du captif par le biais d'intermédiaires. Si un accord est trouvé, la victime est relâchée après l'obtention des contreparties attendues<sup>31</sup>. En l'absence d'accord, cette dernière est sauvagement exécutée dans une vidéo diffusée sur Internet<sup>32</sup>.

Durant la période du califat, les enlèvements contre rançon ont apporté des revenus substantiels à Daech<sup>33</sup>. Ils continuent d'alimenter, aujourd'hui, des groupes comme Boko Haram<sup>34</sup>, Al-Qaïda<sup>35</sup> ainsi que diverses organisations djihadistes auxquelles ils sont liés. Des articles de presse ont évoqué l'apparition d'une « bourse des otages », sur laquelle la valeur d'un captif est calculée en fonction de la somme que l'État dont celui-ci est ressortissant serait prêt à payer ou laisser payer contre sa remise en liberté<sup>36</sup>. Incontestablement, les cours de cette bourse ont augmenté. Alors qu'en 2003 le montant moyen des rançons demandées contre la libération d'un otage occidental était de 200 000 dollars, depuis 2015 il s'élèverait à plus de 10 millions de dollars<sup>37</sup>. Les Français figurent parmi les nationalités étrangères qui sont les plus enlevées. La presse se fait souvent l'écho de ces kidnappings. Que l'on songe, par exemple, aux salariés d'Areva au Niger enlevés par Al-Qaïda en 2010<sup>38</sup>, à la famille Moulin-Fournier enlevée en 2013 au Cameroun par Boko Haram<sup>39</sup> ou encore au journaliste Olivier Dubois, précédemment mentionné, enlevé par le GSIM en 2021<sup>40</sup>.

Quelle que soit leur issue, les enlèvements contre rançon revendiqués par des organisations qualifiées de terroristes mettent la souveraineté de l'État à l'épreuve<sup>41</sup>. Parce qu'ils sont perpétrés dans des zones situées hors de sa juridiction, le voici contraint d'apporter une réponse à un terrible dilemme : payer ou ne pas payer<sup>42</sup>. En cédant au chantage, l'État sauve la vie d'un otage, mais en alimentant le terrorisme, il favorise la mise en danger d'autres personnes. En refusant de céder, il sacrifie la vie d'un innocent, mais il contribue à la limitation des sources de financement de l'organisation tout en espérant décourager les prochains enlèvements<sup>43</sup>. Les retours d'expérience, à la fois parcellaires en raison de la confidentialité qui préside dans la résolution des enlèvements et contradictoires dans les interprétations qu'ils suscitent, ne sont pas d'un grand secours pour résoudre ce dilemme<sup>44</sup>. Sur cette question, la duplicité de la position française, sans être étayée par des preuves formelles, est largement relayée par les médias. Officiellement, à l'instar de la majorité des autres membres de la communauté internationale, elle ne paye pas de rançon. La réponse officielle, systématiquement démentie, est tout aussi connue. Lorsque la planification d'une opération de sauvetage est exclue, la France peut envisager de verser ou de laisser verser des contreparties financières à une organisation terroriste afin d'obtenir la libération d'un otage.

La présente recherche n'a pas pour objet de questionner l'opportunité de cette duplicité. Elle entend apprécier, à la lumière des pratiques dont il est possible d'avoir connaissance<sup>45</sup>, sa conformité avec le droit positif. Dans un domaine où la politique de la France semble principalement gouvernée par la raison d'État<sup>46</sup>, entendue au sens moderne comme englobant toutes les « illégalités commises au nom des États souverains et contre lesquelles il n'existe aucune protection [juridique] »<sup>47</sup>, une telle analyse juridique peut sembler *a priori* un peu vaine. Elle occulterait, en effet, les véritables déterminants qui sont à l'œuvre dans ce type de situation. En réalité, les résultats de cette recherche révèlent que la duplicité de la politique de l'État français s'inscrit en parfaite cohérence avec les normes destinées à réglementer son action. La France, loin de s'affranchir du droit positif pour des raisons qui lui seraient implicitement supérieures, a très largement contribué à l'établissement d'un cadre juridique qui préserve sa souveraineté dans le traitement des enlèvements contre rançons revendiqués par des organisations terroristes. Ce cadre juridique témoigne, tout à la fois, de l'hostilité qu'elle entend manifester officiellement à l'égard de cette source de financement du terrorisme (I) et de la marge de manœuvre qu'elle souhaite conserver officieusement dans le traitement de cette question politiquement sensible (II).

## I. — UN VOLONTARISME AFFICHÉ

La formule est connue. Dès lors que la libération d'un ressortissant français détenu par une organisation terroriste est rendue publique, par la voix d'un membre du gouvernement ou du président de la République, la France affirme qu'aucune rançon n'a été versée<sup>48</sup>. Ces propos, qui traduisent la doctrine officielle de l'État, s'inscrivent en cohérence avec un environnement juridique qui rejette une telle pratique (A) tout en institutionnalisant des dispositifs censés préserver l'intégrité physique des ressortissants français sans financer le terrorisme (B).

### A. — Affirmer son hostilité au versement

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, la France a figuré parmi les membres de la communauté internationale qui, à l'instar des États-Unis, ont souhaité adopter une position très ferme face au financement du terrorisme. Dans l'ordre juridique international, elle a été à l'initiative de la négociation, sous l'égide de l'Assemblée générale des Nations unies, de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme qui est entrée en vigueur le 10 avril 2002<sup>49</sup>. Parmi les obligations assignées aux États parties figure, à l'article 2, celle « d'incriminer le comportement de toute personne qui, [...] par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre » un acte de terrorisme. Dans le cadre de sa participation aux sommets mondiaux réunissant les pays les plus industrialisés, la France a signé les communiqués rejetant sans équivoque la pratique du versement de rançon à des groupes terroristes<sup>50</sup>. En outre, elle est un membre actif du Groupe d'action financière (GAFI) qui promeut l'élaboration de mesures normatives et opérationnelles destinées à lutter contre toutes les formes de financement du terrorisme<sup>51</sup>. La France a également participé à la création du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, à l'initiative duquel a été adopté, en 2012, le mémorandum d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes. Il invite à « priver [...] les organisations terroristes [...] des avantages qui découlent du versement de rançons »<sup>52</sup>. Par le biais d'un addendum publié en 2015, le mémorandum recommande aux pouvoirs publics de donner de la publicité à cette politique « afin d'informer les citoyens et de prévenir et dissuader les prises d'otage »<sup>53</sup>.

Au niveau européen, la France est membre de plusieurs organisations régionales qui ont formellement marqué leur hostilité à l'égard du financement du terrorisme par le biais de contreparties versées en échange de la libération de captifs. Dans ce sens, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a demandé aux États, dans une déclaration publiée le 5 décembre 2014, « [d']empêcher les terroristes de profiter directement ou indirectement de rançons »<sup>54</sup>. Au sein du Conseil de l'Europe, le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) veille au respect des principales normes internationales de lutte contre le financement du terrorisme<sup>55</sup>. Une recommandation de l'Assemblée parlementaire du 28 avril 2005 invite plus précisément les médias, particulièrement visés par les enlèvements, à « déclarer publiquement qu'aucune rançon ne sera versée aux ravisseurs »<sup>56</sup>. En sa qualité de membre de l'Union européenne, la France a été associée à la rédaction de nombreux communiqués par lesquels des institutions comme le Conseil européen ou le Parlement européen ont affirmé leur détermination à coopérer en vue de faire échec au versement de rançons à des groupes terroristes<sup>57</sup>. Depuis 2016, le Centre européen de lutte contre le terrorisme (ECTCS<sup>58</sup>), intégré au sein de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération entre des services répressifs des États membres (Europol), est notamment chargé du partage de renseignements concernant le financement du terrorisme<sup>59</sup>. Enfin, à l'initiative de la Commission européenne, des directives et des règlements ont transposé les principales recommandations du GAFI ainsi que les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies rejetant le versement de rançons à des groupes terroristes<sup>60</sup>.

Il convient de s'attarder sur ces dernières dans la mesure où, depuis les attentats du 11 septembre 2001, ce sont ces résolutions qui ont servi de fondement à l'adoption des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. La position du Conseil de sécurité, dont la France est un membre permanent, a été exprimée à l'occasion de plusieurs résolutions qui s'adressent à l'ensemble des membres de l'Organisation des Nations unies (ONU)<sup>61</sup>. Après avoir imposé aux États d'incriminer spécifiquement le financement du terrorisme dans une résolution du 28 septembre 2001<sup>62</sup>, à l'occasion de résolutions ultérieures, le Conseil de sécurité a explicitement demandé à tous les États membres « d'empêcher les terroristes de profiter directement ou indirectement de rançons »<sup>63</sup>.

Le volontarisme affiché par la France sur la scène internationale et européenne a trouvé son pendant dans l'ordre juridique interne. Selon un rapport de l'Assemblée nationale, le Parlement aurait « fait de la lutte contre le financement du terrorisme une priorité, manifestée par un arsenal législatif [...] solide »<sup>64</sup>. Transposant la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme signée quelques mois auparavant, le législateur a incriminé l'infraction du versement de fonds à des organisations ayant l'intention de commettre un acte terroriste<sup>65</sup>. Aux termes de l'article 421-2-2 du Code pénal, constitue un acte de terrorisme « le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques [...] en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévus au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte ». Ainsi que le souligne la Professeure Julie Alix, si le texte est incontestablement influencé par la définition du financement du terrorisme établie par la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, le champ de l'incrimination française est plus large<sup>66</sup>. L'article 421-2-2 du Code pénal, qui érige le financement du terrorisme en délit autonome, apparaît « susceptible d'appréhender les comportements de soutien les plus variés dans leur origine et leur forme »<sup>67</sup>, étant rappelé que la plupart des actes incriminés par le Code pénal sont susceptibles de recevoir la qualification de « terroriste » dès lors qu'ils sont commis avec l'intention de « troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »<sup>68</sup>. À l'instar du paragraphe 2339 du Patriot Act adopté par les États-Unis le 26 octobre 2001 et de l'article 17 du Terrorism Act britannique du 20 juillet 2000 qui incrimine largement la fourniture d'un soutien financier ou matériel aux organisations terroristes, l'article 421-2-2 du Code pénal peut servir de fondement à la poursuite de toute personne ayant versé ou ayant eu l'intention de verser une rançon à un groupe terroriste contre la libération d'un otage. Si l'infraction est commise par une personne physique, elle est punie de 10 ans d'emprisonnement et de 225 000 € d'amende. Lorsqu'elle est commise par une personne morale, elle est punie de 1 125 000 € d'amende<sup>69</sup>. Sur le fondement de cette disposition, dans un communiqué daté du 11 décembre 2015, la direction générale au Trésor du ministère de l'Économie et des Finances a déclaré « interdits [...] les contrats d'assurance dont l'objet est de garantir le paiement d'une rançon à Daech, comme à tout[e] entité terroriste »<sup>70</sup>. Au sens de ce communiqué, les assurances « Enlèvement contre rançon », régulièrement contractées par des personnes séjournant ou travaillant dans des régions où elles sont susceptibles d'être kidnappées, ne sauraient couvrir le versement d'une contrepartie financière lorsque l'auteur du rapt est identifié comme un groupe terroriste<sup>71</sup>. Dans l'optique d'éclairer l'assuré sur les limites de l'engagement et afin de se prémunir contre le risque de poursuites pénales, un membre du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) a suggéré d'insérer dans ces contrats d'assurance une clause excluant expressément le remboursement des rançons versées à des terroristes<sup>72</sup>. À l'instar de la France, les États qui sont fermement engagés dans la lutte contre le financement du terrorisme ont interdit les assurances qui couvrent le versement de rançons à des groupes terroristes. Au Royaume-Uni, par exemple, le Counter-Terrorism and Security Act du 12 février 2015 érige en infraction le fait, pour une compagnie d'assurances, de prendre en charge les contreparties versées en vue de la libération d'un otage détenu par une organisation terroriste.

Loin de ne constituer qu'un paravent destiné à couvrir des pratiques systématiquement en marge du droit, l'analyse de la pratique révèle, au contraire, que l'incrimination large du financement du terrorisme a influé sur le comportement des institutions et personnes impliquées dans le traitement des enlèvements contre rançon. En 2013, au lendemain de l'engagement de l'opération Serval au Mali, les familles d'otages retenus à l'époque dans le Sahel<sup>73</sup> et les organisations humanitaires françaises intervenant dans des zones à risque<sup>74</sup> sont informées de la ligne de conduite de la France. Non seulement l'État entend refuser toute transaction financière avec les groupes terroristes, mais il affiche également son opposition « à toute forme de versement, [...] ce qui vise également les sommes que les familles, les entreprises ou les compagnies d'assurances pourraient être conduites à remettre par leurs propres moyens aux preneurs d'otages »<sup>75</sup>. Le 6 avril 2013, le directeur de la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE) refuse ainsi de superviser l'échange d'un ressortissant français retenu en otage contre le versement d'une rançon<sup>76</sup>. Deux jours plus tard, le 8 avril 2013, à la suite de l'enlèvement au Mali de membres du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'organisme humanitaire exprime son refus de payer une rançon<sup>77</sup>. Le 15 décembre 2015, l'Association française de la gestion financière (AFGF) publie un communiqué dans lequel elle rappelle aux organismes d'assurance que le versement des fonds en exécution de la garantie d'un contrat d'assurance « Enlèvement contre rançon » à l'organisation terroriste Daech constitue une source de financement du terrorisme passible de poursuites pénales<sup>78</sup>. À ce titre, l'attitude de l'assureur de la société Areva dans le cadre de la libération de l'une de ses salariées, prisonnière de groupe terroriste Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), est éloquent. Prenant note du refus de l'État français de lui offrir la garantie qu'il ne serait pas poursuivi sur le fondement de l'article 421-2-2 du Code pénal, cet assureur refuse de verser à la société la somme correspondant au montant de la rançon demandée<sup>79</sup>. La politique affichée par la France n'est pas sans évoquer celle retenue par les États-Unis à la suite de l'enlèvement de plusieurs ressortissants en Syrie par Daech. Appliquant à la lettre la législation fédérale incriminant le financement du terrorisme, la Maison-Blanche n'a pas donné suite aux demandes de rançon exprimées par le groupe terroriste. Elle a, en outre, informé les familles de victimes qui s'efforçaient de réunir les fonds demandés qu'en cas de paiement elles s'exposaient à des poursuites pénales<sup>80</sup>.

En cohérence avec l'hostilité qu'elle affiche à l'égard de ce moyen de financement du terrorisme, à l'instar de ses principaux alliés, la France s'efforce donc d'empêcher le versement de rançons. Cela ne signifie pas, pour autant, que l'État abandonne les otages et leur famille à leur triste sort.

## **B. — Protéger autrement les captifs**

L'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme protège le droit à la vie de toute personne. Ce droit oblige l'État à assurer à l'individu une protection, non seulement contre la puissance publique, mais également contre les personnes privées<sup>81</sup>. À l'identique de chaque État partie à la Convention, la France doit « adopter une attitude active en vue de protéger la vie des personnes relevant de sa juridiction »<sup>82</sup>. Dans le cadre des enlèvements contre rançon, si l'article 2 ne saurait être interprété comme imposant à l'État une obligation de résultat, qui reviendrait à lui imposer de systématiquement procéder à de tels versements, il constitue, à tout le moins, le fondement d'une obligation de moyen. Suivant une telle



interprétation, l'analyse de l'ordre juridique français révèle l'existence de dispositifs destinés, d'une part, à prévenir les enlèvements et, d'autre part, si ces derniers surviennent, à les traiter sans verser de contreparties.

Afin de réduire les risques d'enlèvement, conformément à l'addendum au mémorandum d'Alger de 2015 invitant les pouvoirs publics à « [g]énérer des avis et autres informations aux voyageurs [...] pour identifier les zones présentant un risque élevé »<sup>83</sup>, l'État français s'efforce de sensibiliser ses ressortissants sur les dangers auxquels ils s'exposent en se rendant dans des zones en partie contrôlées par des organisations terroristes. En application de l'article 3 d'un décret du 28 décembre 2012, le Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, compétent à l'égard de la sécurité des Français établis ou de passage à l'étranger<sup>84</sup>, délivre des conseils aux voyageurs qui préparent un déplacement dans une zone à risque. S'agissant du Mali, par exemple, il demande actuellement aux ressortissants français d'« exclure formellement » les projets de déplacement dans les zones rouges (indiquées sur une carte) et suggère à ceux qui s'y trouvent déjà de « les quitter, au moins temporairement »<sup>85</sup>. En outre, les organismes employant des ressortissants français dans des régions instables sont tenus, selon un rapport de l'Assemblée nationale de 2012, de présenter un « plan de sécurité » qui doit être validé par le CDCS<sup>86</sup>.

De son côté, le juge donne toute sa portée à l'article L. 4121-1 du Code du travail, aux termes duquel « [l']employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs ». Autrement dit, ce dernier est redevable d'une obligation de sécurité. Il en résulte que, lorsqu'ils sont victimes d'agression à l'étranger, les salariés peuvent exercer une action en reconnaissance de la faute inexcusable de leur employeur qui leur ouvre droit à une réparation quasi intégrale de leur préjudice<sup>87</sup>. Dans un arrêt du 7 décembre 2011, la chambre sociale de la Cour de cassation a considéré, en effet, que le simple fait d'envoyer ses salariés à l'étranger suffisait à engager la responsabilité civile contractuelle de droit commun de celui-ci en raison du manquement à son obligation de sécurité<sup>88</sup>. En réponse à cette interprétation de l'article L. 4121-1 du Code du travail, les organismes employant des ressortissants français dans des zones à risque sollicitent désormais les services de sociétés de conseil en sécurité qui délivrent des formations à la prévention des kidnappings<sup>89</sup>. Ils emploient, en outre, des sociétés de sécurité privées chargées d'assurer la surveillance des sites à risque et la protection rapprochée des salariés<sup>90</sup>. L'enjeu de ces mesures n'est pas des moindres puisque, en cas de réalisation du risque professionnel encouru, l'employeur pourra s'exonérer de toute responsabilité à l'égard du salarié. En effet, depuis un revirement jurisprudentiel intervenu en 2015, l'employeur qui démontre avoir mis en place une politique de prévention contre les risques professionnels ne méconnaît pas son obligation de sécurité<sup>91</sup>. Enfin, au titre de la prévention des enlèvements, il convient de mentionner l'article 22 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. Dans l'optique de décourager les voyageurs imprudents qui se déplaceraient dans des régions instables sans « motif légitime », cette disposition habilite l'État français à « exiger le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a engagées [...] à l'occasion d'opérations de secours »<sup>92</sup>.

Malheureusement, la multiplication de ces mesures préventives n'a pas suffi à endiguer totalement la pratique des enlèvements contre rançon. Lorsqu'un groupe terroriste parvient à kidnapper un ressortissant français, la doctrine officielle de la France, opposée à tout versement de rançon, se trouve mise à l'épreuve. En cohérence avec le mémorandum d'Alger invitant les États à « [a]ccroître la probabilité de voir aboutir les enquêtes sur les terroristes [...] soupçonnés de pratiquer des enlèvements contre rançon », le Parquet national antiterroriste est systématiquement saisi lorsqu'un ressortissant français est victime d'un enlèvement à l'étranger revendiqué par une organisation terroriste<sup>93</sup>. De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme s'assure, *in concreto*, que les autorités nationales répondent à un cas d'enlèvement prolongé avec le niveau d'engagement requis<sup>94</sup>.

Dans l'immédiat, dès lors que le CDCS est informé de la prise en otage d'un Français à l'étranger, une cellule de crise est ouverte<sup>95</sup>. Sa mission, sobrement exposée dans son rapport d'activité de 2020<sup>96</sup>, n'est pas sans évoquer celle de l'Hostage Recovery Fusion Cell (HRFC), un organisme créé aux États-Unis par un *executive order* du 24 juin 2015<sup>97</sup>. À ceci près que, si la cellule de crise est chargée « de soutenir, d'orienter et d'accompagner les familles dans l'accomplissement des démarches administratives, voire judiciaires », à la différence de l'HRFC, elle n'est pas chargée d'élaborer des plans de récupération des otages<sup>98</sup>. Quant à la cellule interministérielle de négociation (CIN), composée d'experts du Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) et de l'unité d'élite Recherche, assistance, intervention, dissuasion (RAID), elle n'est pas habilitée à négocier lorsqu'un enlèvement est revendiqué par une organisation terroriste<sup>99</sup>. Celui-ci est traditionnellement pris en charge par la DGSE. À ce titre, si l'article 421-2-2 du Code pénal n'incrimine pas la négociation avec des groupes terroristes<sup>100</sup>, il témoigne en revanche de l'hostilité du législateur à l'égard de toute transaction financière. La DGSE doit donc s'efforcer de préserver l'intégrité physique des otages sans financer ou laisser financer l'organisation terroriste à l'origine du rapt. Dans un cadre aussi contraignant, la marge de manœuvre des négociateurs est limitée. Selon un agent de cette direction, avec l'appui des autorités locales, il n'est pas exclu que la DGSE parvienne à décourager les kidnappeurs en s'appuyant sur leur entourage, en les menaçant de représailles ou en tarissant les soutiens financiers dont ils bénéficient<sup>101</sup>. Suivant une pratique qui n'est pas le propre de la France<sup>102</sup>, toutefois, il est plus vraisemblable que des détenus condamnés par la justice soient ponctuellement relâchés en échange de la libération d'otages français. Aux termes de l'article 17 de la Constitution, le président de la République dispose en effet d'un droit de grâce à titre individuel. Le décret qui en formalise l'exercice n'est pas communicable et ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>103</sup>. Le 27 juillet 1990, le président de la République François Mitterrand a ainsi gracié cinq individus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité en échange de la libération des derniers otages français détenus au Liban<sup>104</sup>.

La dernière option envisageable pour libérer un captif sans verser de rançon implique de recourir à la force. En considération des renseignements dont elle dispose, la DGSE peut être sollicitée pour mener, parfois dans les heures qui suivent un enlèvement, une opération de sauvetage. Qu'elle soit conduite par des membres du Service action de cette direction sous la forme d'opération clandestine ou par des forces spéciales en uniforme dans le cadre d'opération militaire extérieure, une telle intervention s'inscrit dans un cadre juridique qui n'est pas dénué d'ambiguïtés, en dépit des efforts conduits par le législateur pour le clarifier<sup>105</sup>. Privilégiée par les États disposant d'unités formées à cet effet, elle exprime le choix, assumé par le chef de l'État, de ne pas céder au chantage des terroristes. L'issue d'une telle opération étant par définition aléatoire, ce choix peut s'avérer lourd de conséquences. Le 22 juillet 2010, des membres du service Action (SA) de la DGSE interviennent dans un camp d'AQMI afin de secourir un otage français. Ce dernier, introuvable, est exécuté quelques jours plus tard par les terroristes<sup>106</sup>. Le 9 mai 2019, les forces spéciales françaises donnent l'assaut sur un campement de terroristes proches du GSIM, dans lequel sont détenus quatre otages. Ces derniers sont libérés mais l'ensemble de leurs gardiens, ainsi que deux militaires français, sont tués<sup>107</sup>.

La doctrine officielle de l'État français, opposée au versement de rançon à des organisations terroristes, s'insère donc dans un cadre juridique qui formalise cette défiance tout en aménageant des dispositifs destinés à préserver, autant que faire se peut, l'intégrité physique de l'otage. Dans le même temps, toutefois, le droit positif préserve la marge de la manœuvre de la France en lui laissant la possibilité de contrevenir à sa doctrine officielle sans avoir à craindre de faire l'objet de poursuites.

## II. — UNE IMPUNITÉ PRÉSERVÉE

« La rançon, c'est un peu comme *L'Arlésienne* de Bizet. On en parle tout le temps mais on ne la voit jamais, alors que les États ou les entreprises payent dans la quasi-totalité des cas », affirme l'ancien responsable d'un service de renseignement national<sup>108</sup>. Eu égard au cadre juridique dans lequel prétend s'inscrire la France en matière de financement du terrorisme, un tel tour de passe-passe paraît difficilement concevable. L'analyse du droit positif révèle pourtant que le versement occulte de rançons à des organisations terroristes reste envisageable (A), et ce, sans que le responsable de ce versement ait à répondre de son action (B).

## A. – Une dissimulation possible

Il n'existe aucune preuve formelle que la France, à l'instar de nombreux États<sup>109</sup>, verse ou laisse verser des rançons à des organisations terroristes. Pour autant, de façon systématique, lorsque la libération d'un otage est obtenue sans recours à la force, des voix se font entendre pour dénoncer un tel versement. Pour s'en tenir à la période récente, au lendemain de la remise en liberté de l'humanitaire Sophie Pétronin, détenue par des terroristes du GSIM jusqu'en octobre 2020, le Premier ministre algérien Abdelaziz Djerad prenait acte « avec une grande préoccupation, de la poursuite des transferts, au profit de groupes terroristes, de fonds colossaux au titre de rançons pour la libération des otages »<sup>110</sup>. Le versement d'une rançon est précédé d'une phase de négociation complexe avec les ravisseurs par le biais d'intermédiaires<sup>111</sup>. En principe, elle est assurée par des membres de la DGSE<sup>112</sup>. Toutefois, en fonction de leur maîtrise du dossier, la négociation est susceptible d'être déléguée à des cabinets privés spécialisés<sup>113</sup>, voire à des proches de l'otage<sup>114</sup>. Lorsqu'un accord sur le montant de la rançon à verser est trouvé, plusieurs stratégies peuvent être envisagées afin de dissimuler la transaction.

La première, pratiquée tant par l'État que par des personnes privées, en France comme au sein d'ordres juridiques étrangers comme les États-Unis<sup>115</sup> ou le Royaume-Uni<sup>116</sup>, consiste à verser ou laisser verser la contrepartie financière à un groupe dont l'intention terroriste n'est pas retenue. À l'instar du droit international<sup>117</sup>, le droit français retient une définition imprécise du terrorisme. Au sens de l'article 421-1 du Code pénal, il s'agit d'une « entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »<sup>118</sup>. En considération de cette définition, certains enlèvements sont revendiqués par des organisations qui ne sont pas considérées comme terroristes. À la suite d'un kidnapping contre rançon survenu au large de la Somalie sur *Le Ponant*, un navire battant pavillon français, l'armateur s'est acquitté de la somme exigée par les auteurs du rapt contre la libération des otages, et ce, avec l'appui de forces de l'ordre françaises. Dans le cadre de l'information judiciaire qui a été ouverte, la qualification terroriste n'a pas été retenue par le Parquet. À l'issue d'une analyse qui sera confirmée lors du procès, les « pirates » ont été considérés comme faisant partie d'une « milice de mer » qui n'avait pas l'intention de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur<sup>119</sup>. Le droit français ne réprimant pas le versement de rançons à des organisations criminelles<sup>120</sup>, l'armateur du navire n'a pas fait l'objet de poursuites pénales. Des recherches ont pourtant mis en lumière les liens unissant les pirates somaliens et les Shebabs, un groupe considéré comme terroriste, par exemple, par le Conseil de l'Union européenne<sup>121</sup>. Compte tenu de son imprécision, la définition du terrorisme retenue par le droit positif est donc susceptible de faire l'objet, en France comme à l'étranger, d'une instrumentalisation afin de contourner l'incrimination pénale<sup>122</sup>.

Lorsque l'intention terroriste de l'organisation qui revendique l'enlèvement ne fait aucun doute, afin de ne pas contrevenir à sa doctrine officielle, il arrive que la France laisse un autre membre de la communauté internationale, le plus souvent impliqué dans la négociation, verser la rançon. Des États comme le Cameroun, le Mali, le Nigeria ou le Qatar auraient déjà procédé à ce type d'opération, quitte à ce qu'elle donne lieu, dans un second temps, au versement d'une compensation implicite au titre de l'aide au développement ou par le biais de la signature d'une convention fiscale générale<sup>123</sup>.

En l'absence d'État disposé à payer la rançon, la France doit s'efforcer de dissimuler le versement, et ce, qu'il provienne de fonds privés ou qu'il soit prélevé directement sur le budget de l'État. Dans le premier cas, la mise à contribution des personnes privées est parfois implicitement révélée au moment de la libération des otages, lorsque le chef de l'État ou le ministre des Affaires étrangères déclare que « l'État français ne paye pas de rançon », ou qu'« aucun argent public n'a été versé »<sup>124</sup>. Que le versement soit effectué par des particuliers ayant procédé à une collecte de fonds<sup>125</sup> ou par la personne morale pour laquelle travaille l'otage, sous réserve d'investigations plus précises, il semble que celui-ci ne soit jamais officialisé<sup>126</sup>. Trop grande est la crainte, en effet, de faire l'objet de poursuites sur le fondement de l'article 421-2-2 du Code pénal. Les comptes des associations à but non lucratif et des sociétés anonymes ayant la capacité financière de décaisser de plusieurs millions d'euros étant soumis à des règles comptables rigoureuses<sup>127</sup>, de telles opérations financières n'apparaissent pas expressément sur les comptes officiels. En dépit des recommandations formulées par la direction générale au Trésor du ministère de l'Économie et des Finances<sup>128</sup>, en cas de souscription d'une assurance « Enlèvement contre rançon », il n'est pas exclu que le contrat prévoie, de façon sibylline, que le remboursement des sommes versées pour obtenir la libération d'un otage s'effectuera « dans le respect du droit applicable ». Or, eu égard à l'interprétation qui semble donnée de l'article 421-2-2 du Code pénal par l'autorité judiciaire<sup>129</sup>, une assurance qui couvrirait le versement de rançon à une organisation terroriste ne méconnaîtrait pas « le droit applicable »<sup>130</sup>.

Dans les cas où aucune personne privée ne peut ou ne veut verser la somme exigée contre la libération d'un otage, les ressources publiques peuvent être directement mises à contribution<sup>131</sup>. Afin que le versement ne soit pas révélé, les sommes seraient prélevées sur les fonds spéciaux mis à la disposition du gouvernement. Ces fonds, dont l'existence est attestée depuis l'Ancien Régime, sont traditionnellement conçus pour permettre l'emploi facile, rapide et discret de fonds publics<sup>132</sup>. Prévus, dans leur régime actuel, par l'article 154 de la loi de finances pour 2002<sup>133</sup>, ils sont destinés « au financement de diverses actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État »<sup>134</sup>. Par exception au principe de spécialité budgétaire, seul le montant global de ces crédits – environ 70 millions d'euros par an<sup>135</sup> – est porté à la connaissance du Parlement lors du vote de la loi de finances<sup>136</sup>. Ils dérogent, en outre, au principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable<sup>137</sup>. Enfin, dans la mesure où ils relèvent des « sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État », ils échappent aux procédures de contrôle politique et budgétaire traditionnelles<sup>138</sup>. Seule la commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS), formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) composée de deux députés et deux sénateurs depuis la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire, dispose d'un droit de regard<sup>139</sup>. Dans le cadre d'un contrôle qui ne saurait, selon le Conseil constitutionnel, concerner les « opérations en cours »<sup>140</sup>, elle s'assure que les fonds spéciaux ont bien été utilisés « conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances »<sup>141</sup>. Or, si les travaux de la Commission sont rendus publics dans le cadre du rapport annuel publié par la DPR, cette publicité ne concerne pas les aspects du contrôle couverts par le secret de la défense nationale auxquels sont soumis les quatre parlementaires de la CVFS<sup>142</sup>. À ce titre, aucun rapport n'a jamais mentionné l'utilisation des fonds spéciaux pour verser des rançons à des groupes terroristes<sup>143</sup>. Par conséquent, suivant en cela une pratique qui n'est pas l'apanage de la France<sup>144</sup>, le pouvoir exécutif est en mesure de dissimuler le versement de rançons à une organisation terroriste sans avoir à en assumer la responsabilité devant l'ensemble de la représentation nationale.

Si le cadre occulte dans lequel s'inscrivent ces opérations financières explique, pour une large part, l'impunité dont bénéficient ceux qui en sont à l'origine, cette dernière résulte également de circonstances particulières qu'il importe désormais de clarifier.

## B. – Des poursuites illusoires

À défaut de pouvoir faire taire les rumeurs alimentées par la libération d'un otage sans recours à la force, l'État français a les moyens de se prémunir contre les tentatives de mise en cause de sa responsabilité ou de celles des personnes impliquées dans le versement de rançons. Du point de vue du droit international, il convient de relever que la plupart des textes qui rejettent le versement de rançons à des organisations terroristes ne constituent que des déclarations d'intention. À ce titre, les communiqués signés à l'issue des sommets mondiaux comme le G7 ou le G8<sup>145</sup>, ou encore le mémorandum d'Alger ainsi que l'addendum à celui-ci<sup>146</sup>, n'engagent nullement la France d'un point de vue juridique. La convention de New York de 1999, quant à elle, impose bien aux parties d'incriminer le financement du terrorisme et de tout mettre en œuvre pour faciliter l'engagement de poursuites judiciaires à l'encontre des auteurs de cette infraction. À ce jour, toutefois, jamais la France n'a été invitée à rendre des comptes sur le fondement de l'article 24 de la convention<sup>147</sup>. En sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, la France s'est associée à la rédaction de plusieurs résolutions s'opposant au versement de rançons à des organisations terroristes. À l'invitation de cette dernière<sup>148</sup>, toutefois, les résolutions qui mentionnent expressément ce moyen de financement du terrorisme ont longtemps été rédigées sous la forme de recommandations alors que, aux termes de l'article 25 de la Charte des Nations unies, seules les « décisions du Conseil de sécurité » s'imposent aux membres de l'organisation<sup>149</sup>. Significativement, à la suite de l'adoption de la résolution 2133 du 27 janvier 2014 « demand[ant] à tous les États membres

d'empêcher les terroristes de profiter directement ou indirectement de rançons », le représentant argentin a jugé utile de souligner, d'une part, la valeur symbolique du texte et, d'autre part, que l'opportunité du versement de rançon devait s'apprécier à la lumière des circonstances particulières de chaque espèce<sup>150</sup>. Certes, à compter de la résolution 2161 du 17 juin 2014, le Conseil de sécurité a expressément qualifié de « prescriptions » les mesures destinées à empêcher le financement du terrorisme par le biais du versement de rançons<sup>151</sup>. Pour autant, à ce jour, aucun membre permanent ne semble avoir sérieusement envisagé d'appliquer les sanctions prévues, en particulier le gel des avoirs, à des « personnes, groupes, entreprises et entités » françaises accusées d'avoir payé une rançon<sup>152</sup>. Quand bien même le prononcé de sanctions serait envisagé, la preuve qu'un tel transfert de fonds a été effectué pourrait être délicate à fournir<sup>153</sup>. En tout état de cause, sans même envisager la possibilité d'invoquer l'état de nécessité, consacré par la Cour internationale de justice comme faisant partie intégrante du droit coutumier international<sup>154</sup>, les sanctions qui pourraient être adoptées par un Comité du Conseil de sécurité sont prises par consensus<sup>155</sup>. En sa qualité de membre permanent, la France resterait donc libre d'utiliser son droit de veto pour s'opposer au prononcé d'une sanction qui irait à l'encontre de ses intérêts. Toutefois, l'impunité dont elle semble pouvoir bénéficier sur la scène internationale ne doit pas être surestimée. Sans évoquer des initiatives dont les motivations demeurent confuses<sup>156</sup>, la période récente témoigne d'un recours croissant à la pratique du « *name and blame* », consistant à dénoncer publiquement un comportement considéré comme fautif<sup>157</sup>. En se fondant sur des informations fournies, selon toute vraisemblance, par les services de renseignement américains et britanniques<sup>158</sup>, le président des États-Unis Barack Obama a ainsi publiquement regretté l'attitude du chef de l'État de l'époque : « François Hollande dit que son pays ne paye pas de rançons aux terroristes, alors qu'en réalité, il le fait »<sup>159</sup>. Cette prise de parole, conjuguée aux prescriptions réitérées du Conseil de sécurité, ne semble pas avoir été sans incidences sur l'attitude de la France. Depuis 2014, rares sont les médias qui se sont fait l'écho de témoignages évoquant l'implication directe de l'État français dans le versement d'une rançon à un groupe terroriste.

Sans négliger l'influence du « *name and blame* », la question de l'impunité dont bénéficient les institutions et les personnes qui sont rançonnées se pose *a priori* avec davantage d'acuité dans l'ordre juridique interne. Plusieurs voies de recours permettent, tout d'abord, de mettre en cause la responsabilité de l'État français. Dans l'hypothèse où il serait avéré que la décision de verser une rançon reviendrait en pratique au « seul chef de l'État »<sup>160</sup>, rien n'interdirait à des parlementaires qui y verraient un « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » de présenter une proposition de résolution tendant à la réunion du Parlement constitué en Haute Cour<sup>161</sup>. Le chef de l'État poursuivi redevenant un justiciable ordinaire en cas de destitution, il pourrait alors être poursuivi sur le fondement de l'article 421-2-2 du Code pénal pour un acte commis dans l'exercice de ses fonctions<sup>162</sup>. Sur le fondement de l'article 68-2 de la Constitution, la décision de verser une rançon à une organisation terroriste en ayant recours aux fonds spéciaux pourrait également donner lieu au dépôt d'une plainte devant la Commission de requête de la Cour de justice de la République. Une telle décision est susceptible d'avoir été prise, en effet, par le Premier ministre en sa qualité de chef de l'Administration ou par le ministre de la Défense qui est à la tête de la DGSE<sup>163</sup>. Enfin, dans l'hypothèse où elle justifierait d'un intérêt à agir, la requête d'une association demandant la suspension et l'annulation au fond de la décision de verser une rançon sur le fondement de l'article 421-2-2 du Code pénal pourrait être déclarée recevable<sup>164</sup>. Toute illégalité étant fautive<sup>165</sup>, la responsabilité pour faute de l'État pourrait également être engagée devant le juge administratif.

Cependant, les chances de voir aboutir ces différents recours sont faibles. En raison du soutien politique dont bénéficie habituellement le président de la République au sein de l'Assemblée nationale et de la sensibilité du sujet, il est peu probable que le Parlement réuni en Haute Cour juge opportun de qualifier la décision de verser une rançon de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat »<sup>166</sup>. De la même manière, l'engagement de la responsabilité pénale de membres du gouvernement et la contestation de légalité de la décision de verser une rançon risquent fort de s'avérer infructueux. Dans les deux cas, les recours seront fondés sur un acte qui, par essence, est dissimulé. Par conséquent, à moins que la preuve de son existence ne soit fournie par des personnes qui décideraient de compromettre le secret de la défense nationale<sup>167</sup>, la décision contestée conservera un caractère occulte. À supposer que la Commission des requêtes ne juge pas le recours manifestement infondé, il y a tout lieu de penser que la Commission d'instruction de la Cour de justice de la République se heurtera à un refus lorsqu'elle demandera au ministre de la Défense, en application de l'article L. 2312-8 du Code de la défense, la déclassification des informations relatives aux conditions de libération d'un otage. Les requérants se heurteront à la même difficulté devant le Conseil d'État. Quand bien même ils parviendraient à réunir des indices de nature à révéler l'existence d'une décision occulte<sup>168</sup>, il est probable que les juges du Palais-Royal la qualifieront d'acte de gouvernement faisant obstacle à son examen au fond<sup>169</sup>.

Les actions engagées contre des personnes privées soupçonnées d'avoir versé une rançon afin d'obtenir la libération d'un otage détenu par une organisation terroriste ont également fort peu de chances d'aboutir. Sans préjudice de l'engagement de leur responsabilité civile<sup>170</sup>, les particuliers et les personnes morales ayant procédé à de tels versements sont susceptibles d'engager leur responsabilité pénale sur le fondement de l'article 421-2-2 du Code pénal. Qu'elle émane d'une partie lésée se constituant partie civile ou, comme c'est le plus fréquent, du procureur de la République lui-même, la poursuite est toutefois conditionnée<sup>171</sup>. D'abord, en application de l'article 30 du Code de procédure pénale, il n'est pas exclu que le garde des Sceaux donne chaque année comme instruction générale de ne pas engager de poursuites à l'encontre de personnes soupçonnées d'avoir versé une rançon à un groupe terroriste<sup>172</sup>. En tout état de cause, il importe que tous les éléments constitutifs de l'infraction paraissent réunis, ce qui implique, là encore, de rassembler des preuves tangibles de l'existence d'un financement occulte. De plus, encore faut-il s'assurer de l'absence de cause d'irresponsabilité. Or, dans le cas d'un versement de rançon, à moins qu'il existe des preuves du caractère fictif de la menace<sup>173</sup>, l'état de nécessité se présente comme une cause d'irresponsabilité de nature à justifier une décision de ne pas poursuivre. Aux termes de l'article 122-7 du Code pénal, est déclarée pénalement irresponsable la personne qui, « face à un danger actuel ou imminent qui menace [autrui] accompli un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ». En l'absence de disproportion entre les moyens employés (le versement d'une rançon) et la gravité de la menace (l'atteinte à la vie d'une personne), l'état de nécessité permettra de fonder une décision de classement sans suite<sup>174</sup>. La position des autorités de poursuite françaises n'est pas sans évoquer celle retenue à l'étranger, y compris au sein d'États officiellement connus pour leur intransigeance dans la lutte contre le financement du terrorisme. Au Royaume-Uni comme aux États-Unis, aucune poursuite judiciaire n'aurait été engagée à ce jour à l'encontre de personnes privées soupçonnées d'avoir versé une rançon à une organisation terroriste<sup>175</sup>. Sur cette question, la position de la Cour suprême de Colombie est éloquent. Saisie d'une loi incriminant expressément le versement de rançons, elle l'a censurée en se fondant sur l'état de nécessité, estimant que le législateur ne pouvait ériger en infraction le fait, pour un individu, de se conduire raisonnablement afin de protéger la vie d'un semblable<sup>176</sup>.

\*\*\*

Sans être officiellement gouvernée par la raison d'État, l'attitude de la France face aux enlèvements contre rançon revendiqués par des groupes terroristes s'inscrit dans un cadre juridique qu'elle a elle-même contribué à façonner et qui préserve, pour l'essentiel, sa marge de manœuvre en sa qualité d'État souverain. D'une part, ce cadre juridique lui permet de fonder sa doctrine officielle, selon laquelle les otages français ne sont jamais libérés en l'échange d'une rançon. D'autre part, ce même cadre ne l'empêche pas de s'écarter de cette doctrine officielle sans avoir à en assumer la responsabilité. La confidentialité qui s'impose lors du traitement de chaque cas d'espèce interdit-elle, pour autant, d'ouvrir un débat sur la ligne de conduite de la France qui aboutit, à l'issue d'un processus décisionnel opaque, à décider si un otage mérite ou non d'être libéré contre le versement d'une rançon ? Précisément parce que la réponse à cette question, éclairée par des données empiriques, ne peut être que politique, sans doute mériterait-elle d'être débattue, à tout le moins, au sein de la représentation nationale.

1 - (1) Bensimon C., « Au Mali, Sophie Pétronin et l'homme politique Soumaïla Cissé ont été libérés par les djihadistes », Le Monde 9 oct. 2020.

2 - (2) Vincent É., Le Cam M., « Comment le journaliste Olivier Dubois a été enlevé au Mali », Le Monde 5 mai 2021. Dans une vidéo rendue publique le 14 mars 2022, le journaliste demande à ses proches et au gouvernement français de « continuer à faire son possible » pour sa libération (Le Monde avec



- AFP, « Olivier Dubois, journaliste français pris en otage au Mali, apparaît pour la première fois dans une vidéo », *Le Monde* 14 mars 2022).
- 3 - (3) V. par ex. Fabius L., CR intégral AN : JO 30 oct. 2013, p. 107774.
- 4 - (4) Si le droit pénal français n'opère pas cette distinction, il est parfois considéré que, dans le cadre de la prise d'otage et de la séquestration, les auteurs de l'infraction « se barricadent à l'endroit même où ils capturent leurs otages, au vu et au su des autorités » (Emery A., *L'otage en sauvetage : étude juridique*, thèse Jean Moulin Lyon 3, 2020, p. 45).
- 5 - (5) À ce titre, l'enlèvement doit être distingué de pratiques qui, en dépit de leur caractère contraignant, ne privent pas un être vivant de sa liberté d'aller et venir. Il en va ainsi, d'une part, des menaces d'enlèvement ; afin qu'elles ne soient pas mises à exécution, la victime ou son entourage doit verser, parfois à intervalles réguliers, les sommes exigées (« Lafarge en Syrie : information judiciaire ouverte pour "financement d'entreprise terroriste" », *Le Monde* 13 juin 2017). Relèvent de cette catégorie, d'autre part, les kidnappings de biens matériels comme une œuvre d'art, telle que *La Joconde* en 1911 (Jaeger G. A., « Prises d'otages. De *L'Enlèvement des Sabines* à Ingrid Bétancourt... », p. 214 à 215), ou de données numériques au moyen d'un logiciel de rançon. Dans le dernier cas, si l'actualité a montré que la vie de certaines personnes pouvait effectivement être mise en péril, par exemple lorsque des établissements de santé sont visés par ces attaques (v. par ex. « Une attaque informatique paralyse une partie de l'hôpital de Dax », *Le Figaro* 10 févr. 2021), à ce jour les « rançongiciels » ne privent pas directement les victimes de leur liberté d'aller et venir.
- 6 - (6) Ambühl R., « Le sort des prisonniers d'Azincourt (1415) », *Revue du Nord* 2007/4, n° 372, p. 755.
- 7 - (7) Le Fur D. (dir.), *François 1<sup>er</sup>*, 2015, Perrin, p. 363 et s.
- 8 - (8) Emery A., *op. cit.*, p. 27.
- 9 - (9) Badel C., *César*, 2019, PUF, p. 59.
- 10 - (10) Moisan D., *Rançons. Le business des otages*, 2013, Fayard, p. 18.
- 11 - (11) Follorou J., « "La Rançon", le marché juteux des kidnappings », *Le Monde* 26 sept. 2017.
- 12 - (12) Arce J. L., « Le kidnapping, une plaie mexicaine », *La Presse* 28 nov. 2019.
- 13 - (13) AFP, « Sept religieux catholiques, dont deux Français, enlevés en Haïti, enquête ouverte à Paris », *Le Monde* 11 avr. 2021.
- 14 - (14) Juillet A., « Des EESD aux E3PN : un enjeu stratégique pour nos entreprises à l'international », *Sécurité globale* 2013, n° 25-26, p. 55.
- 15 - (15) V. par ex. « Nouvel enlèvement d'écoliers au Nigeria : des dizaines d'enfants portés disparus », *Libération* 31 mai 2021.
- 16 - (16) Cushman B., « Headline Kidnappings and the Origins of the Lindbergh Law », *Louis U.L.J.* 2011, p. 1293 et s.
- 17 - (17) Le document, daté de 1981, n'a pas été publié.
- 18 - (18) Moisan D., *op. cit.*, p. 27.
- 19 - (19) *Ibid.*, p. 39.
- 20 - (20) ONU, Ass. gén., *Droits de l'homme et questions relatives à la prise d'otages*, Rapport du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, A/HRC-24-47, 4 juill. 2013, p. 12 et s. ; ces actions ne sont, du reste, pas l'apanage d'organisations non étatiques. Des États comme l'Iran ou la Chine sont depuis longtemps accusés de recourir à des détentions arbitraires. Les victimes, présentées comme des prisonniers de droit commun, sont utilisées comme monnaie d'échange dans le cadre de pourparlers (v. par ex. Golshiri G., « Un second Français détenu en Iran depuis neuf mois », *Le Monde* 25 févr. 2021). Toutefois, à la différence des organisations non gouvernementales, les États qui se livrent à cette pratique officialisent rarement leur demande de contrepartie, faute de quoi elle trahirait le véritable mobile de la détention.
- 21 - (21) Jenkins B. et al., « Numbered Lives: Some Statistical Observations from 77 International Hostage Episodes », *RAND Corporation* juill. 1977, p. 15 et s.
- 22 - (22) Claustre P., *L'affaire Claustre : autopsie d'une prise d'otages*, 1990, Karthala, p. 84 et s.
- 23 - (23) V. par ex. l'affaire des « otages du Liban » dans les années 1980 (Klen M., « La problématique des prises d'otages », *Revue Défense nationale* 2015/4, n° 779, p. 34).
- 24 - (24) V. les résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Irak et du Levant (Daech), Al-Qaïda et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés. Les procédures d'inscription et de radiation de ces listes soulèvent des difficultés qui ne seront pas traitées dans le cadre de cette étude. Qu'il soit permis de renvoyer à Dumoulin L., « *Black lists* et gel des avoirs », *RSC* 2013/1, p. 23 à 50.
- 25 - (25) Eskenazi N., *La lutte contre le financement du terrorisme et les dynamiques nouvelles du droit international* thèse Paris-Est, 2019, spéc. p. 107 et s.
- 26 - (26) Callimachi R., « Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror », *New York Times* 29 juill. 2014, trad. personnelle.
- 27 - (27) V. par ex. Al Moqrin A. A., *Al-Qaeda kidnapping manual*, 4 p.
- 28 - (28) OCDE, *Flux financiers illicites. L'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest*, 2018, Éd. OCDE, p. 76.
- 29 - (29) Dutton Y. M., « Funding Terrorism: The Problem of Ransom Payments », *San Diego Law Review* 2016, n° 335, p. 343.
- 30 - (30) *Ibid.*
- 31 - (31) Schindler A. R., « Allied Pressure: Enforcing International Obligations Forbidding the Payment of Ransoms for Kidnapped Western Nationals », *U. Miami Nat'l Security & Armed Conflict L. Rev.* 206 2015, p. 215.
- 32 - (32) Dutton Y. M., *op. cit.*, p. 344.
- 33 - (33) Piolet V., « Géoéconomie du proto-État dirigé par Daech », *Géoéconomie* 2016/1, n° 78, p. 62.
- 34 - (34) « Boko Haram multiplie les raptus contre rançon dans le sud-est du Niger », *Ouest France* 2 août 2019.
- 35 - (35) Masson M., « Les groupes islamistes se réclamant d'Al-Qaïda au Maghreb et au nord de l'Afrique », *Confluences Méditerranée* 2011/1, n° 76, p. 155 et s.
- 36 - (36) Charles G. et al., « Les leçons d'une épreuve », *L'Express* 6 sept. 2004.
- 37 - (37) *Ibid.*
- 38 - (38) Nexon M., « Abou Zeid, le cerveau d'AQMI », *Le Point* 24 janv. 2013.
- 39 - (39) Pérouse de Montclos M.-A., « Boko Haram, une exception dans la mouvance djihadiste ? », *Politique étrangère* 2015/2, p. 156.
- 40 - (40) Gazeau W., « Qu'est-ce que le GSIM, le groupe djihadiste responsable de l'enlèvement d'Olivier Dubois ? », *La Croix* 7 mai 2021.
- 41 - (41) Coupigny (de) A., « Otages : constantes d'une institution archaïque et variantes contemporaines », *Stratégie* 2009, n° 93-94-95-96, p. 629.
- 42 - (42) Evans A., Wuchte T., « Kidnap for Ransom: To Pay or not to Pay ? », *OSCE Secretariat* 1<sup>er</sup> déc. 2014.
- 43 - (43) Moorehead C., « La rançon ou la mort, l'impossible dilemme des otages », *Books* avr. 2020, n° 106.
- 44 - (44) Shortland A., Keatinge T., « Closing the Gap Assessing Responses to Terrorist-Related Kidnap-for-Ransom », *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies* 2017, p. 6 et s.
- 45 - (45) Qu'il soit permis de remercier les personnes qui, sous le sceau de la confidentialité, ont accepté de livrer leur témoignage. L'auteur exprime également sa reconnaissance aux amis, collègues et praticiens sans lesquels cette recherche n'aurait pas pu voir le jour, en particulier Frédéric Alhama et Louis Bahougue, mais aussi Julie Alix, Ariane Amado, Mickael Benilouche, Michaël Bendavid, Laurent Bigot, Rodolphe Bigot, Romain Le Bœuf, Delphine Cocteau-Senn, Laurent Combalbert, Barbara Drevet, Victoria Dominici, Nicolas Eskenazi, Iryna Grebenyuk, François Hoang, David Hornus, Nathanaël Le Moal, Dorothee Moisan et Nicolas Souffrin.
- 46 - (46) Klen M., *op. cit.*, p. 34.
- 47 - (47) Legendre P., « Raison d'État », *Encyclopædia Universalis*.
- 48 - (48) Pour s'en tenir à la prise de parole la plus récente, le Premier ministre Jean Castex a répondu le 12 octobre 2020 sur *France Info* que « non », la France n'avait pas versé de rançon pour libérer Sophie Pétronin.
- 49 - (49) FMI, *La répression du financement du terrorisme*, 2003, FMI, p. 8.
- 50 - (50) Communiqué Lough Erne G8 Leaders, 18 juin 2013, p. 2 ; déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7 sur les grands enjeux économiques et politiques mondiaux, 27 mai 2016, p. 16.
- 51 - (51) GAFI, *Organised Maritime Piracy and Related Kidnapping for Ransom* juin 2011, p. 35, « prevent, identify, and sanction the occurrence of KFR ».
- 52 - (52) Bonne pratique n° 4.
- 53 - (53) Recommandation n° 2.
- 54 - (54) OSCE, p. 2.

- 55 - (55) Cf. la page « Anti-terrorisme » du site du Conseil de l'Europe, [www.coe.int/fr/web/counter-terrorism/home](http://www.coe.int/fr/web/counter-terrorism/home).
- 56 - (56) Cons. Europe, Ass. parlementaire, *La liberté de la presse et les conditions de travail des journalistes dans les zones de conflits*, résolution 1438 (2005), p. 2.
- 57 - (57) V. par ex. Communication Comm. UE au Cons. et au PE, 29 avr. 2004 relative à certaines actions à entreprendre dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, notamment en vue d'améliorer les échanges d'information, p. 3.
- 58 - (58) Pour European Counter Terrorism Centre.
- 59 - (59) Cf. site de l'ECTC, [www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc](http://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc).
- 60 - (60) Herran T., « La politique anti-terroriste de l'Union européenne : mythe ou réalité ? », in Gogorza A., Lacaze M. (dir.), *Les politiques criminelles antiterroristes en Europe*, 2017, Les colloques de l'ISCJ, p. 14.
- 61 - (61) Charte Nations unies, art. 25.
- 62 - (62) Résolution 1373, 1, a, p. 2.
- 63 - (63) V. par ex. la résolution 2161, 17 juin 2014.
- 64 - (64) Boyer V., Krimi S., *Rapport d'information sur la lutte contre le financement du terrorisme international*, AN, 3 avr. 2019, p. 13.
- 65 - (65) Le dispositif a d'abord été adopté pour une durée limitée dans la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (JO 16 nov. 2001). Il a ensuite été pérennisé par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (JO 19 mars 2003).
- 66 - (66) Alix J., *Terrorisme et droit pénal*, 2020, Dalloz, p. 133.
- 67 - (67) Guérin D., « Les actes de terrorisme », *JurisClasseur Pénal*, fasc. 20, 23 janv. 2019.
- 68 - (68) C. pén., art. 421-1.
- 69 - (69) C. pén., art. 421-5, al. 1<sup>er</sup>, auquel il faut ajouter les peines complémentaires prévues par l'article 422-3 du Code pénal ainsi que la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens fixée à l'article 422-6 du même code.
- 70 - (70) Direction générale du Trésor, *Lutte contre le financement du terrorisme*, § 6.1.
- 71 - (71) « La garantie Kidnapping-Rançon », in Kullmann J. (dir.), *Lamy Assurances*, sept. 2020.
- 72 - (72) Lecoy R., « Assurer les déplacements en zones sensibles : le cas des assurances Kidnap & Ransom », *Sécurité et stratégie* 2018/2, p. 52. Le membre du ministère précise toutefois que l'article publié « n'engage pas le MEAE ».
- 73 - (73) Follorou J., « Otages : la France ne veut plus payer », *Le Monde* 18 mars 2013.
- 74 - (74) Follorou J., « François Hollande ne parvient pas à faire respecter sa nouvelle doctrine en matière d'otages », *Le Monde* 23 nov. 2013.
- 75 - (75) Follorou J., « Otages : la France ne veut plus payer », *op. cit.*
- 76 - (76) Follorou J., « François Hollande ne parvient pas à faire respecter sa nouvelle doctrine en matière d'otages », *op. cit.*
- 77 - (77) Touré É., « Le CICR refuse de payer une rançon pour libérer son équipe kidnappée au Mali », *Anadolu Agency* 12 févr. 2014.
- 78 - (78) AFGF, Communiqué « Appel à vigilance » relatif à la lutte contre le financement de Daech, 15 déc. 2015.
- 79 - (79) Moisan D., *op. cit.*, p. 114.
- 80 - (80) Dutton Y. M., *op. cit.*, p. 345.
- 81 - (81) Hennette-Vauchez S., Roman D., *Droits de l'homme et libertés fondamentales* 4<sup>e</sup> éd., 2020, Dalloz, HyperCours, p. 301.
- 82 - (82) Cabrillac R., *Libertés et droits fondamentaux*, 2020, Dalloz, p. 170 - V. CEDH, 9 juin 1998, LCB c/ Royaume-Uni : JCP 1999, I, 105, n° 7.
- 83 - (83) Recommandation n° 4, *op. cit.*
- 84 - (84) D. n° 2012-1511, 28 déc. 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, modifié par D. n° 2019-1512, 30 déc. 2019 : JO 31 déc. 2019.
- 85 - (85) Cf. la page relative aux conseils aux voyageurs du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, [www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/conseils-par-pays-destination/mali/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/conseils-par-pays-destination/mali/).
- 86 - (86) Plagnol H., Loncle F., *Rapport d'information sur la situation sécuritaire dans les pays de la zone sahélienne*, AN, 6 mars 2012, p. 46.
- 87 - (87) Morvan P., « L'otage en droit », in Conte P. (dir.), *Incriminer et protéger*, 2014, Dalloz, Essais de philosophie pénale et de criminologie, p. 11.
- 88 - (88) Cass. soc., 7 déc. 2011, Société Sanofi Pasteur c/ Peyret : Dr. soc. 2012, p. 208.
- 89 - (89) Lecoy R., *op. cit.*, p. 50.
- 90 - (90) Klen M., *op. cit.*, p. 35.
- 91 - (91) Cass. soc., 25 nov. 2015, n° 14-24444, Air France : Bull. civ. ; D. 2015, p. 2507 - Héas F., « Le devenir de l'obligation de sécurité de résultat en matière de travail », *Dr. ouvrier* janv. 2016, p. 10.
- 92 - (92) L. n° 2010-873, 27 juill. 2010 relative à l'action extérieure de l'État, art. 22 : JO 28 juill. 2010.
- 93 - (93) Bigot L., « Osons un débat démocratique sur la question des otages ! », *Le Monde* 30 mars 2017. Dans des conditions incontestablement plus problématiques au regard du droit positif, il convient d'ajouter que la France se réserve la possibilité de neutraliser des individus qui ont été identifiés comme partie prenante dans la mise à mort de ressortissants français qui avaient été enlevés (Delmas-Marty M., « Face au terrorisme global, la distinction entre guerre et paix a-t-elle encore un sens ? », *Constitutions* 2018, p. 353 et s.). Le 12 juin 2021, le ministre des Armées a par exemple annoncé « la neutralisation du terroriste responsable de l'assassinat de deux journalistes de RFI » (cf. [www.defense.gouv.fr/espanol/actualites/articles/florence-parly-annonce-la-neutralisation-du-terroriste-responsable-de-l-assassinat-de-deux-journalistes-de-rfi](http://www.defense.gouv.fr/espanol/actualites/articles/florence-parly-annonce-la-neutralisation-du-terroriste-responsable-de-l-assassinat-de-deux-journalistes-de-rfi)).
- 94 - (94) CEDH, 5 sept. 2019, n° 20147/15, Pologne, § 130 et 131.
- 95 - (95) D. n° 2012-1511, 28 déc. 2012, préc.
- 96 - (96) Centre de crise et de soutien, *Rapport d'activité 2020*, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, p. 15.
- 97 - (97) White House, Executive Order 13698, Hostage Recovery Activities, 24 juin 2015.
- 98 - (98) Centre de crise et de soutien, *op. cit.*
- 99 - (99) L'existence de cette cellule, chargée notamment de négocier avec les groupes criminels qui procèdent à des enlèvements contre rançons en France ou à l'étranger, n'a pas été formalisée dans un texte de droit positif.
- 100 - (100) Ministère de l'Économie, des Finances et de la relance, *Vade-mecum sanctions et financement du terrorisme sur les opérations humanitaires en zones sensibles*, non daté, p. 12.
- 101 - (101) Follorou J., « Otages : la France ne veut plus payer », *op. cit.*
- 102 - (102) Pour s'en tenir à la période récente, v. par ex. la libération de membres du Groupe de soutien de l'islam et des musulmans (GSIM) par la justice malienne en échange de la libération de quatre otages, dont l'humanitaire française Sophie Pétronin (« Au Mali, la libération de 200 islamistes constitue un succès pour les djihadistes », *Le Monde* avec AFP 14 oct. 2020).
- 103 - (103) CE, 3 sept. 1997, François : Lebon, p. 823.
- 104 - (104) Guisnel J., « La France, premier proliférateur nucléaire », in Faligot R., Guisnel J., *Histoire secrète de la V<sup>e</sup> République*, 2007, La Découverte, p. 256.
- 105 - (105) Warusfel B., « Le cadre juridique incertain des actions spéciales », *Hypothèses* 9 mars 2016.
- 106 - (106) Follorou J., « Otages : la France ne veut plus payer », *op. cit.*
- 107 - (107) Douce S. et al., « Une opération de sauvetage complexe, deux militaires français tués : le récit de la libération des otages au Burkina Faso », *Le Monde* 10 mai 2019.
- 108 - (108) Focraud A., « Otages d'Arlit : une rançon évoquée », *JDD* 30 oct. 2013.
- 109 - (109) Emery A., *op. cit.*, p. 110 et s.
- 110 - (110) Meddi A., « Algérie : révélations d'un terroriste sur le "deal" des otages du Mali », *Le Point* 7 déc. 2020.
- 111 - (111) Quoistiaux G., « Le terrifiant business des otages », *Trends-Tendances* 10 nov. 2014.
- 112 - (112) Faligot R. et al., *op. cit.*, p. 631.
- 113 - (113) Combalbert L., « Les repères d'un négociateur professionnel », *Le journal de l'école de Paris du management* 2015/3, n° 113, p. 37 et s.
- 114 - (114) Fouchard A., « Il suffit d'un espoir », 2021, Les Arènes Éd., p. 38 et s.
- 115 - (115) Kazmir S., « The Law, Policy and Practice of Kidnapping for Ransom in a Terrorism Context », *New York University Journal of International Law and Politics* 2015, vol. 48, n° 1, p. 338 et s.
- 116 - (116) Shortland A., Keatinge T., *op. cit.*, p. 12 et s.

- 117 - (117) V. en particulier la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, 10 avr. 2002, art. 2, § 1, b.
- 118 - (118) À ce titre, l'autorité judiciaire ne se trouve pas contrainte par les listes d'organisations terroristes établies par les organisations internationales ou, *a fortiori*, par celles d'autres États tant celles-ci peuvent être motivées par des intentions politiques. V. dans ce sens Alix J., « Réprimer la participation au terrorisme », RSC 2014/4, p. 853 et s.
- 119 - (119) Poissonnier C., « Les pirates de la Corne de l'Afrique et le droit français », D. 2008, p. 2102.
- 120 - (120) Certes, la « circulaire *Bouvier* » de 1981 (non publiée), actualisée par la « circulaire *Monteil* » de 2008 (également non publiée), invite les forces de l'ordre à « tout mettre en preuve pour empêcher la perception de la rançon [et] intercepter les ravisseurs » (Moisan D., *op. cit.*, p. 33). Cependant, outre le fait que ce document semble dépourvu de caractère impératif, il ne s'adresse en tout état de cause qu'aux forces de l'ordre, et non à l'autorité judiciaire chargée de diriger l'enquête.
- 121 - (121) Shortland A., *Kidnap: Inside the Ransom Business*, 2019, Oxford University Press, p. 201 à 202.
- 122 - (122) Brunet M. Y. D., *Crime contre l'humanité et terrorisme*, thèse Poitiers, 2014, p. 207.
- 123 - (123) Davet C., Lhomme F., *Un président ne devrait pas dire ça...*, 2016, Stock, p. 931 ; Abba S., « Comment l'Occident a financé le terrorisme au Sahel », *Mondafrique* 21 déc. 2015 ; Schindler A. R., *op. cit.*, p. 215.
- 124 - (124) Falt Y., « Otages d'Arlit : débat autour d'une éventuelle rançon », France Info 9 mai 2021 (nous soulignons). Cette mise à contribution du secteur privé était même explicite sous la présidence de Nicolas Sarkozy, qui estimait que « si une entreprise engage des moyens pour sauver l'un des siens, c'est une décision que je comprends et que je respecte » (Alancon F., « Neuf otages français dans le monde. La mobilisation des familles, le travail des diplomates et du renseignement français », *La Croix* 20 sept. 2011). De telles déclarations sont partiellement mensongères lorsque l'État français est actionnaire ou verse des aides publiques à l'organisme humanitaire en charge du paiement de la rançon.
- 125 - (125) Kellou D. M., « Comment Lafarge a exposé ses employés aux raptés en Syrie », *Le Monde* 14 nov. 2016.
- 126 - (126) Certaines sociétés prennent même soin de démentir formellement tout versement de rançon quand cette possibilité est évoquée dans les médias (« Une rançon pour libérer les Moulin-Fournier ? », *JDD* 27 avr. 2013).
- 127 - (127) V. not. le règlement de l'Autorité des normes comptables n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif et les articles L. 820-1 et suivants du Code de commerce.
- 128 - (128) *Op. cit.*
- 129 - (129) V. *infra*, II, B.
- 130 - (130) De la même manière, en suivant l'interprétation judiciaire de l'article 421-2-2, le contrat d'assurance n'apparaît pas contraire à l'article 6 du Code civil dans la mesure où il ne semble pas déroger « aux lois qui intéressent l'ordre public ».
- 131 - (131) « Dans ce sens, l'ancien président de la République François Hollande a reconnu que [q]uand il n'y a pas d'entreprise [pour payer], c'est la France [qui s'en charge] » (Davet C., Lhomme F., *op. cit.*, p. 927).
- 132 - (132) Biroste D., « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », 1<sup>re</sup> partie, RFFP mars 2003, n° 81, p. 151.
- 133 - (133) L. n° 2001-1275, 28 déc. 2001 de finances pour 2002 : JO 29 déc. 2001, p. 21074.
- 134 - (134) Cadic O. et Mazuir R., *Avis présenté par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2019*, t. IX, Sénat, p. 57.
- 135 - (135) *Ibid.*
- 136 - (136) Biroste D., *op. cit.*, p. 152. L'adoption de décrets de dépenses accidentelles et imprévisibles ou de transfert ou de virement permet d'augmenter le montant de l'enveloppe allouée annuellement de façon substantielle (Bas P., *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2017*, Délégation parlementaire au renseignement, 12 avr. 2018, p. 68).
- 137 - (137) Parly F., intervention au Sénat, séance 30 nov. 2001 : JO 1<sup>er</sup> déc. 2001, p. 5923 ; D. n° 2012-1246, 7 nov. 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : JO 10 nov. 2012.
- 138 - (138) Tibère C., « Fonds spéciaux », in Moutouh H. et al. (dir.), *Dictionnaire du renseignement*, 2020, Perrin, Tempus, p. 397. Certes, depuis quelques années, la Cour des comptes réalise des audits des services de renseignement. Toutefois, là encore les résultats de ces audits sont couverts par le secret de la défense nationale (Vadillo F., « Les modalités du contrôle démocratique des services de renseignement : scruter l'État secret », *Après-demain* 2016/1, n° 37, p. 40).
- 139 - (139) L. n° 2013-1168, 18 déc. 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, art. 13 : JO 19 déc. 2013.
- 140 - (140) Cons. const., 27 déc. 2001, n° 2001-456 DC, Loi de finances pour 2002, cons. 42 : Lebon, p. 180.
- 141 - (141) Cursoux-Bruyère S., « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », LPA 5 janv. 2006, p. 3.
- 142 - (142) *Ibid.*, p. 4.
- 143 - (143) Tout au plus sait-on que « la CVFS a auditionné, le 4 décembre 2019, un membre de la mission de l'Inspection des services de renseignement (ISR) chargée par le Premier ministre d'un rapport sur la gestion des fonds spéciaux en date du 11 janvier 2019 » (Cambon C., *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2019-2020*, Délégation parlementaire au renseignement, 11 juin 2020, p. 286).
- 144 - (144) Dutton Y. M., *op. cit.*, p. 344.
- 145 - (145) *Ibid.*, p. 351 et s.
- 146 - (146) *Op. cit.*
- 147 - (147) Kazmir S., *op. cit.*, p. 332.
- 148 - (148) Follorou J., « Révélation Snowden : otages et rançons, le double jeu des alliés de la France », *Le Monde* 9 déc. 2016.
- 149 - (149) Dutton Y. M., *op. cit.*, p. 353.
- 150 - (150) Shortland A., Keatinge T., *op. cit.*, p. 1.
- 151 - (151) V. également résolution 2170, 15 août 2014.
- 152 - (152) Schindler A. R., *op. cit.*, p. 219 et s.
- 153 - (153) Dutton Y. M., *op. cit.*, p. 359.
- 154 - (154) CIJ, 25 sept. 1997, affaire relative au projet Gabč Ikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), § 44 ; Stern B., « Responsabilité internationale », *Rép. internat.* Dalloz, janv. 2019, n<sup>os</sup> 103 et 104.
- 155 - (155) Résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015), préc.
- 156 - (156) Le 4 mars 2005, les forces militaires américaines ont tiré en Irak sur un véhicule dans lequel se trouvait une journaliste italienne qui venait d'être libérée contre le versement d'une rançon. En dépit des regrets exprimés par le président des États-Unis de l'époque, Georges Bush Jr, certains médias n'ont pas exclu que cette bavure ait été provoquée en vue de mettre en garde les États qui n'appliquaient pas la politique de « *no concessions* » préconisée par Washington (Emery A., *op. cit.*, p. 113).
- 157 - (157) Schindler A. R., *op. cit.*, p. 224.
- 158 - (158) Follorou J., « Révélation Snowden : otages et rançons... », *op. cit.*
- 159 - (159) Mareschal (de) É., « Otages : Barack Obama reproche à la France de payer les rançons », *Le Monde* 14 août 2014.
- 160 - (160) Bigot L., *op. cit.*
- 161 - (161) Const., art. 68 ; L. org. n° 2014-1392, 24 nov. 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution : JO 25 nov. 2014.
- 162 - (162) Gicquel J., Gicquel J.-É., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 33<sup>e</sup> éd., 2019-2020, LGDJ, p. 66.
- 163 - (163) C. défense, art. D. 3126-1.
- 164 - (164) La décision de verser une rançon affectant les ressources publiques, une telle association pourrait, par exemple, avoir pour objet dans ses statuts la défense des intérêts des contribuables. Sur l'application du Code pénal par le juge administratif, v. Le Roy M., *L'extension du bloc de légalité administrative*, thèse Tours, 2007, p. 189.
- 165 - (165) CE, sect., 26 janv. 1973, n° 84768, Ville de Paris c/ Driancourt : Lebon, p. 77.
- 166 - (166) *Op. cit.*
- 167 - (167) En l'état actuel du droit positif, les personnes qui divulguent des informations couvertes par le secret de la défense nationale ne peuvent

bénéficiaire du statut juridique de lanceur d'alerte (L. n° 2016-1691, 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, art. 6 : JO 10 déc. 2016). Le délit de complicité est passible de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende (C. pén., art. 1413-11, 1°). Les agents des services de renseignement bénéficient toutefois d'un régime de protection particulier, prévu par l'article L. 861-3 du Code de la sécurité intérieure.

168 - (168) Klein L., « Le contentieux du droit occulte : le délicat contrôle des actes sans existence officielle », RFDA janv.-févr. 2018, p. 122 et s.

169 - (169) Le juge administratif ne contrôle pas, en effet, les actes « tournés vers l'ordre international » qui concernent la « protection des personnes et des biens français à l'étranger » (Binczak P., « Acte de gouvernement », Rép. cont. adm. Dalloz, oct. 2014, n°s 30 à 40). Dans ce sens, v. par ex. CE, sect., 28 juin 1967, n° 57906, Société des transports en commun de la région de Hanoï : Lebon, p. 279.

170 - (170) Dans ce sens, une juridiction suisse a condamné une organisation humanitaire à rembourser la moitié d'une rançon qui avait été versée par un État afin d'obtenir la libération d'un otage travaillant pour cet organisme. V. Tribunal fédéral, 1<sup>er</sup> Cour de droit civil, 10 juill. 2008, 4A\_174/2008/ech, Pays-Bas c/ Médecins sans frontières.

171 - (171) Bouloc B., *Procédure pénale*, 27<sup>e</sup> éd., 2019, Dalloz, Précis, p. 658 à 659.

172 - (172) Ces instructions ne sont pas publiées. Quant au « rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le gouvernement précisant les conditions de mise en œuvre [...] des instructions générales », en méconnaissance de l'article 30 évoqué dans le corps du texte, il ne fait pas l'objet d'une publication annuelle.

173 - (173) La presse se fait ponctuellement l'écho de cas, par exemple, de personnes qui auraient orchestré leur propre enlèvement (« L'imam de Majdel Anjar, Mohammad Majzoub, auteur de son propre kidnapping », L'Orient-Le Jour 30 janv. 2010).

174 - (174) Dans ce sens, un porte-parole du ministère de la Justice a déjà eu l'occasion d'indiquer qu'« en France la notion de contrainte [*sic*], propre aux prises d'otages, "enlevait tout caractère pénal" au versement de rançon à des terroristes » (Follorou J., « Un contentieux entre Areva et une société d'assurance nuirait à la négociation pour libérer les otages du Sahel », *op. cit.*).

175 - (175) Shortland A., *Kidnap: Inside the Ransom Business*, *op. cit.*, p. 202.

176 - (176) Corte Constitucional de Colombia, Sentencia n° C-542/93, 24 nov. 1993.